



RAPPORT
DE LA
COMMISSION DU DROIT
INTERNATIONAL
sur les travaux de sa vingt-quatrième session

2 mai - 7 juillet 1972

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE
DOCUMENTS OFFICIELS : VINGT-SEPTIÈME SESSION
SUPPLÉMENT N° 10 (A/8710/Rev.1)

NATIONS UNIES



RAPPORT
DE LA
COMMISSION DU DROIT
INTERNATIONAL
sur les travaux de sa vingt-quatrième session

2 mai - 7 juillet 1972

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE
DOCUMENTS OFFICIELS : VINGT-SEPTIÈME SESSION
SUPPLÉMENT N° 10 (A/8710/Rev.1)



NATIONS UNIES

New York, 1973

NOTE

Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres. La simple mention d'une cote dans un texte signifie qu'il s'agit d'un document de l'Organisation.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
Liste des abréviations	iv
Note explicative : italique dans les citations	iv
<i>Chapitres</i>	<i>Paragraphes</i>
I. ORGANISATION DE LA SESSION	1-13 1
A. Composition de la Commission et participation à la session	2-3 1
B. Bureau	4 1
C. Comité de rédaction	5 1
D. Groupe de travail de la 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	6 1
E. Secrétariat	7 2
F. Ordre du jour	8-9 2
G. Allocution du Secrétaire général	10-13 2
II. SUCCESSION D'ÉTATS : SUCCESSION EN MATIÈRE DE TRAITÉS	14-53 3
A. Introduction	14-52 3
1. Résumé des débats de la Commission	14-24 3
2. Pratique des Etats	25-27 5
3. Notion de « succession d'Etats » à laquelle a abouti l'étude de la question	28-30 5
4. Rapport entre la succession en matière de traités et le droit général des traités	31-34 6
5. Principe de l'autodétermination et droit relatif à la succession en matière de traités	35-38 6
6. Caractéristiques générales du projet d'articles	39-52 7
a) Forme du projet	39-41 7
b) Portée du projet	42-44 8
c) Economie du projet	45-52 9
B. Résolution adoptée par la Commission	53 9
C. Projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités	10
Première partie. — Dispositions générales	10
Deuxième partie. — Transfert de territoire	29
Troisième partie. — Etats nouvellement indépendants	31
Section 1. Règle générale	31
Section 2. Traités multilatéraux	35
Section 3. Traités bilatéraux	54
Section 4. Application provisoire	63
Section 5. Etats formés de deux ou plusieurs territoires	65
Quatrième partie. — Unification, dissolution et séparation d'Etats	69
Cinquième partie. — Régimes de frontière ou autres régimes territoriaux établis par un traité	82
Sixième partie. — Dispositions diverses	92

<i>Chapitres</i>	<i>Paragraphes</i>	<i>Pages</i>
III. QUESTION DE LA PROTECTION ET DE L'INVIOIABILITÉ DES AGENTS DIPLOMATIQUES ET AUTRES PERSONNES AYANT DROIT À UNE PROTECTION SPÉCIALE EN VERTU DU DROIT INTERNATIONAL	54-69	93
A. Introduction	54-69	93
1. Résumé des débats de la Commission	54-64	93
2. Portée, objet et structure du projet d'articles	65-69	95
B. Projet d'articles sur la prévention et la répression des infractions commises contre des agents diplomatiques et d'autres personnes ayant droit à une protection internationale		97
IV. ETAT D'AVANCEMENT DES TRAVAUX SUR D'AUTRES SUJETS	70-76	108
A. Succession d'Etats : succession dans les matières autres que les traités	71	108
B. Responsabilité des Etats	72-73	109
C. Clause de la nation la plus favorisée	74-75	109
D. Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales	76	109
V. AUTRES DÉCISIONS ET CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	77-116	110
A. Droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation	77	110
B. Organisation des travaux futurs	78-79	110
C. Coopération avec d'autres organismes	80-106	110
1. Comité juridique consultatif africano-asiatique	80-88	110
2. Comité européen de coopération juridique	89-97	111
3. Comité juridique interaméricain	98-106	112
D. Date et lieu de la vingt-cinquième session	107	113
E. Représentation à la vingt-septième session de l'Assemblée générale	108	113
F. Conférence commémorative Gilberto Amado	109-111	113
G. Séminaire de droit international	112-116	113

*ANNEXE **

Observations des Etats Membres sur la question de la protection et de l'invioiabilité des agents diplomatiques et autres personnes ayant droit à une protection spéciale en vertu du droit international, transmises à la Commission du droit international conformément à la section III de la résolution 2780 (XXVI) de l'Assemblée générale	114
--	-----

* Faisait l'objet des documents multicopiés A/8710/Add.1 et A/8710/Add.2.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AELE	Association européenne de libre-échange
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
ALALE	Association latino-américaine de libre-échange
Benelux	Union douanière et économique entre la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg
BIRPI	Bureaux internationaux réunis pour la protection de la propriété intellectuelle
CAEM	Conseil d'aide économique mutuelle
C.I.J.	Cour internationale de Justice
CNUDCI	Commission des Nations Unies pour le droit commercial international
C.P.J.I.	Cour permanente de justice internationale
Euratom	Communauté européenne de l'énergie atomique
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OEA	Organisation des Etats américains
OIT	Organisation internationale du Travail
OMCI	Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONU	Organisation des Nations Unies
OUA	Organisation de l'unité africaine
RAU	République arabe unie
SDN	Société des Nations
UIT	Union internationale des télécommunications
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNITAR	Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche
UPU	Union postale universelle

NOTE EXPLICATIVE : ITALIQUE DANS LES CITATIONS

Dans le présent document, un astérisque placé dans une citation indique que le passage qui précède immédiatement l'astérisque n'était pas souligné dans l'original.



Chapitre premier

ORGANISATION DE LA SESSION

1. La Commission du droit international, créée en application de la résolution 174 (II) de l'Assemblée générale, en date du 21 novembre 1947, a, conformément à son statut joint en annexe à ladite résolution et modifié ultérieurement, tenu sa vingt-quatrième session à l'Office des Nations Unies, à Genève, du 2 mai au 7 juillet 1972. Les travaux effectués par la Commission au cours de cette session sont exposés dans le présent rapport. Le chapitre II du rapport, qui traite de la succession d'Etats en matière de traités, contient un exposé des travaux de la Commission sur cette question, ainsi qu'un projet de 31 articles et les commentaires y relatifs, tels qu'ils ont été provisoirement adoptés par la Commission. Le chapitre III, qui traite de la 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, contient un exposé des travaux de la Commission sur la question, ainsi qu'un projet de 12 articles et les commentaires y relatifs, tels qu'ils ont été adoptés par la Commission. Le chapitre IV contient un exposé de l'état d'avancement des travaux de la Commission sur les sujets ci-après inscrits à son ordre du jour : 1) succession d'Etats : succession dans les matières autres que les traités; 2) responsabilité des Etats; 3) clause de la nation la plus favorisée; 4) question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales. Le chapitre V porte sur l'organisation des travaux futurs de la Commission et sur un certain nombre de questions administratives et autres.

A. — Composition de la Commission et participation à la session

2. La Commission est composée des membres suivants:

M. Roberto AGO (Italie);
M. Gonzalo ALCÍVAR (Equateur);
M. Milan BARTOŠ (Yougoslavie);
M. Mohammed BEDJAOUI (Algérie);
M. Suart BILGE (Turquie);
M. Jorge CASTAÑEDA (Mexique);
M. Abdullah EL-ERIAN (Egypte);
M. Taslim O. ELIAS (Nigéria);
M. Edvard HAMBRO (Norvège);
M. Richard D. KEARNEY (Etats-Unis d'Amérique);
M. NAGENDRA SINGH (Inde);
M. Nikolaï OUCHAKOV (Union des Républiques socialistes soviétiques);
M. Robert QUENTIN-BAXTER (Nouvelle-Zélande);
M. Alfred RAMANGASOAVINA (Madagascar);

M. Paul REUTER (France);
M. Zenon ROSSIDES (Chypre);
M. José María RUDA (Argentine);
M. José JETTE CÂMARA (Brésil);
M. Abdul Hakim TABIBI (Afghanistan);
M. Arnold J. P. TAMMES (Pays-Bas);
M. Doudou THIAM (Sénégal);
M. Senjin TSURUOKA (Japon);
M. Endre USTOR (Hongrie);
Sir Humphrey WALDOCK (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord);
M. Mustafa Kamil YASSEEN (Irak).

3. Tous les membres ont participé à la vingt-quatrième session de la Commission.

B. — Bureau

4. A sa 1149^e séance, le 2 mai 1972, la Commission a élu le bureau suivant :

Président : M. Richard D. Kearney;
Premier Vice-Président : M. Endre Ustor;
Second Vice-Président : M. Alfred Ramangasoavina;
Rapporteur : M. Gonzalo Alcívar.

C. — Comité de rédaction

5. A sa 1158^e séance, le 15 mai 1972, la Commission a nommé un Comité de rédaction composé comme suit :

Président : M. Endre Ustor;
Membres : M. Roberto Ago, M. Jorge Castañeda, M. Taslim O. Elias, M. Nagendra Singh, M. Nikolaï Ouchakov, M. Robert Quentin-Baxter, M. Paul Reuter, M. Arnold J. P. Tammes, sir Humphrey Waldock et M. Mustafa Kamil Yasseen.

M. Gonzalo Alcívar a pris part aux travaux du Comité en qualité de rapporteur de la Commission.

D. — Groupe de travail de la 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

6. A sa 1150^e séance, le 3 mai 1972, la Commission a constitué un groupe de travail chargé d'étudier la 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, composé comme suit :

Président : M. Senjin Tsuruoka;

Membres: M. Roberto Ago, M. Edvard Hambro, M. Nikolaï Ouchakov, M. José Sette Câmara et M. Dou-dou Thiam.

Il a aussi été décidé que le Président de la Commission, M. Richard D. Kearney, assisterait aux réunions du Groupe de travail en tant que de besoin.

E. — Secrétariat

7. M. Constantin A. Stavropoulos, conseiller juridique, a assisté aux travaux de la Commission de la 1177^e à la 1179^e séance, tenues du 12 au 14 juin 1972, et y a représenté le Secrétaire général. M. Youri M. Rybakov, directeur de la Division de la codification au Service juridique, a représenté le Secrétaire général aux autres séances de la session et a rempli les fonctions de secrétaire de la Commission, M. Nicolas Teslenko a exercé les fonctions de sous-secrétaire de la Commission, et M. Santiago Torres-Bernárdez celles de secrétaire adjoint principal. M^{lle} Jacqueline Dauchy et M. Eduardo Valencia-Ospina ont rempli les fonctions de secrétaires adjoints.

F. — Ordre du jour

8. La Commission a adopté pour sa vingt-quatrième session l'ordre du jour ci-après :

1. Succession d'Etats :
 - a) Succession en matière de traités;
 - b) Succession dans les matières autres que les traités.
2. Responsabilité des Etats.
3. Clause de la nation la plus favorisée.
4. Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales.
5. 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 (paragraphe 2 de la section III de la résolution 2780 [XXVI] de l'Assemblée générale).
6. a) Examen du programme de travail à long terme de la Commission: *Examen d'ensemble du droit international* — document rédigé par le Secrétaire général (A/CN.4/245¹);
b) Priorité à donner à la question du droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation (paragraphe 5 de la section I de la résolution 2780 [XXVI] de l'Assemblée générale).
7. Organisation des travaux futurs.
8. Coopération avec d'autres organismes.
9. Date et lieu de la vingt-cinquième session.
10. Questions diverses.

9. Au cours de la session, la Commission a tenu 51 séances publiques (de la 1149^e à la 1199^e séance). En outre, le Comité de rédaction a tenu 10 séances, et le Groupe de travail de la 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 aussi tenu 10 séances. La Commission s'est concentrée sur les points 1a (Succession d'Etats : a) succession en matière de traités) et 5 (Question

¹ A paraître dans l'*Annuaire de la Commission du droit international*, 1971, vol. II (2^e partie).

de la protection et de l'inviolabilité des agents diplomatiques et autres personnes ayant droit à une protection spéciale en vertu du droit international) de son ordre du jour; sur chacun de ces points, elle a adopté un projet d'articles complet. Etant donné les grandes difficultés qu'à présentées l'élaboration de ces deux séries d'articles en l'espace d'une session de dix semaines, la Commission n'a pas examiné les autres questions inscrites à son ordre du jour. Toutefois, compte tenu du fait qu'à la présente session de nouveaux rapports ont été déposés par les rapporteurs spéciaux sur certaines de ces questions, la Commission a décidé d'exposer au chapitre IV du présent rapport les progrès accomplis dans les travaux y relatifs grâce au dépôt.

G. — Allocution du Secrétaire général

10. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a prononcé une allocution à la 1194^e séance de la Commission, le 4 juillet 1972.

11. Le Président de la Commission a rendu hommage au Secrétaire général, qui, depuis son entrée en fonctions, s'efforce activement d'apporter à des problèmes difficiles des solutions fondées sur le respect des principes juridiques. Juriste de formation (qui, en tant que président du Comité des utilisations pacifiques de l'espace extratmosphérique, a contribué au développement du droit de l'espace), le Secrétaire général vient — a dit le Président — d'un pays qui compte nombre de grands juristes et dont le nom est étroitement lié au progrès du droit international, ainsi qu'en témoigne le titre même de plusieurs grandes conventions de codification adoptées sous les auspices des Nations Unies.

12. Le Secrétaire général a insisté sur l'importance du droit international et sur son rôle dans la vie moderne. Il a souligné que, sans le respect strict des règles du droit international et des principes fondamentaux incorporés dans la Charte des Nations Unies, il serait impossible de sauvegarder la paix et de promouvoir le bien-être général des nations. A long terme — a-t-il dit —, il n'est pas d'autre choix qu'une politique de coexistence pacifique dans le cadre du droit international, et il ne faut pas que des différences d'idéologie et de système social fassent obstacle à des relations internationales normales fondées sur des principes tels que ceux qui ont été solennellement proclamés par l'Assemblée générale dans la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies [résolution 2625 (XXV), annexe]. Après avoir souligné l'importance et la qualité des travaux accomplis par la Commission, le Secrétaire général a rappelé que, par suite de l'évolution de la vie politique, économique et sociale et de la révolution scientifique et technique, un grand effort est demandé à tous les moyens imaginés par l'homme pour réaliser et maintenir l'ordre international, et en particulier au droit international. A cet égard, le Secrétaire général a exprimé l'espoir que, lorsqu'elle reverrait son programme de travail à long terme, la Commission saisirait l'occasion pour accroître le rôle du droit international dans le système des Nations

Unies. Il importe en effet, a-t-il dit, que la codification et le développement progressif du droit international soient plus dynamiques encore dans l'avenir que par le passé. En conclusion, le Secrétaire général a souligné l'importance doctrinale et pratique des questions examinées au cours de la vingt-quatrième session et s'est déclaré convaincu que, dans son rapport à l'Assemblée, la Commission se montrerait une fois de plus à la hauteur des espoirs fondés sur ses travaux.

13. Le Président a dit, de son côté, qu'il fallait que la Commission progresse plus rapidement dans son importante tâche. Il a souligné que la Commission avait à son ordre du jour tant de questions demandant à être étudiées en priorité qu'il lui était impossible de s'en occuper avec les moyens dont elle disposait et selon les méthodes utilisées actuellement. Il a donc exprimé l'espoir que, au cas où la Commission ferait des propositions à cet égard, le Secrétaire général les accueillerait favorablement.

Chapitre II

SUCCESSION D'ÉTATS : SUCCESSION EN MATIÈRE DE TRAITÉS

A. — Introduction

1. RÉSUMÉ DES DÉBATS DE LA COMMISSION

14. A sa dix-neuvième session, en 1967, la Commission du droit international a pris de nouvelles dispositions pour traiter de la « Succession d'États et de gouvernements »². Elle a décidé de partager le sujet entre plusieurs rapporteurs spéciaux, en le divisant selon les trois grandes rubriques du plan général énoncé dans le rapport présenté par la Sous-Commission sur la succession d'États et de gouvernements en 1963³ et approuvé, la même année, par la Commission, à savoir : a) la succession en matière de traités; b) la succession dans les matières autres que les traités⁴; et c) la succession et la qualité de membre des organisations internationales.

15. En 1967, la Commission a nommé sir Humphrey Waldock rapporteur spécial sur la succession en matière de traités et M. Mohammed Bedjaoui rapporteur spécial sur la succession dans les matières autres que les traités. Elle a décidé de ne pas s'occuper pour le moment de la troisième rubrique, à savoir « la succession et la qualité de membre des organisations internationales »⁵.

16. Les décisions de la Commission mentionnées ci-dessus ont recueilli l'approbation générale de la Sixième Commission à la vingt-deuxième session de l'Assemblée générale. Par sa résolution 2272 (XXII), du 1^{er} décembre

² Pour un aperçu historique détaillé de l'ensemble de la question, voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-troisième session, Supplément n° 9 (A/7209/Rev.1)*, p. 23 et suiv., par. 29 à 42 (*Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 221 et suiv., doc. A/7209/Rev.1, par. 29 à 42) et *ibid.*, vingt-quatrième session, *Supplément n° 10 (A/7610/Rev.1)*, p. 20 et suiv., par. 20 à 34 (*ibid.*, 1969, vol. II, p. 231 et suiv., doc. A/7610/Rev.1, par. 20 à 34).

³ *Ibid.*, dix-huitième session, *Supplément n° 9 (A/5509)*, p. 44, annexe II (*ibid.*, 1963, vol. II, p. 271, doc. A/5509, annexe II).

⁴ Libellé initial : « La succession et les droits et obligations découlant d'autres sources que les traités ». Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-troisième session, Supplément n° 9 (A/7209/Rev.1)*, p. 27, par. 46 (*Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 225, doc. A/7209/Rev.1, par. 46).

⁵ *Ibid.*, vingt-deuxième session, *Supplément n° 9 (A/6709/Rev.1)*, p. 25, par. 38 à 41 (*ibid.*, 1967, vol. II, p. 406, doc. A/6709/Rev.1, par. 38 à 41).

1967, l'Assemblée, reprenant les termes de sa résolution 2167 (XXI), a recommandé à la Commission de poursuivre ses travaux sur la succession d'États et de gouvernements « en tenant compte des vues et des considérations indiquées dans les résolutions 1765 (XVII) et 1902 (XVIII) de l'Assemblée générale ». Ultérieurement, l'Assemblée générale a formulé la même recommandation dans ses résolutions 2400 (XXIII), du 11 décembre 1968, et 2501 (XXIV), du 12 novembre 1969.

17. Sir Humphrey Waldock, rapporteur spécial sur la succession en matière de traités a présenté, de 1968 à 1972, cinq rapports sur le sujet. Le premier rapport⁶, qui avait un caractère préliminaire, a été examiné par la Commission à sa vingtième session, en 1968. Après avoir examiné ce rapport, la Commission a conclu qu'elle n'avait pas à prendre de décision formelle⁷. Elle a pris note du point de vue du Rapporteur spécial, selon lequel celui-ci interprétait sa propre tâche comme étant strictement limitée à la succession en matière de traités, c'est-à-dire à la question de savoir dans quelle mesure des traités conclus antérieurement et applicables à un territoire donné restent applicables après qu'il s'est produit un changement de souveraineté sur ce territoire, et de son intention de procéder en partant du principe que le sujet traité ne concerne essentiellement que la question de la succession à l'égard du traité en tant que tel⁸. Le rapport de la Commission sur les travaux de la session contient un résumé des opinions exprimées, donné à titre d'information⁹. Il a aussi été convenu qu'il appartiendrait au Rapporteur spécial de tenir compte de la discussion générale sur la succession dans les matières autres que les traités, qui a eu lieu à la même session de la Commission¹⁰,

⁶ Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 88, doc. A/CN.4/202.

⁷ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-troisième session, Supplément n° 9 (A/7209/Rev.1)*, p. 31, par. 80 et 81 (*Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 229, doc. A/7209/Rev.1, par. 80 et 81).

⁸ *Ibid.*, par. 82 (*ibid.*, par. 82).

⁹ *Ibid.*, p. 32 et 33, par. 83 à 91 (*ibid.*, p. 230 et 231, par. 83 à 91).

¹⁰ *Ibid.*, p. 26 et suiv., par. 45 à 79 (*ibid.*, p. 224 et suiv., par. 45 à 79).

dans la mesure où elle pourrait avoir des incidences sur la succession en matière de traités.

18. A sa vingt-deuxième session, la Commission a examiné en même temps, de façon préliminaire, les articles proposés par le rapporteur spécial dans ses deuxième²¹ et troisième²² rapports, présentés en 1969 et en 1970. Les quatre articles du deuxième rapport concernent l'emploi de certaines expressions, le cas d'un territoire passant de la souveraineté d'un Etat sous celle d'un autre (principe de la « variabilité des limites territoriales des traités »), les accords de dévolution et les déclarations unilatérales d'Etats successeurs. Le troisième rapport contient certaines dispositions supplémentaires concernant les expressions employées, huit articles sur les traités prévoyant la participation de « nouveaux Etats », les règles générales régissant la position des « nouveaux Etats » à l'égard des traités multilatéraux, et une note sur la question de la fixation d'un délai pour l'exercice du droit de faire une notification de succession.

19. Eu égard à la nature de la discussion, la Commission s'est bornée à approuver la manière d'aborder le sujet choisi par le Rapporteur spécial, sans prendre de décision formelle quant au fond des articles examinés. Elle a toutefois fait figurer dans son rapport de 1970 à l'Assemblée générale des résumés détaillés des propositions du Rapporteur spécial et des opinions exprimées par les membres qui avaient participé à la discussion²³. Par sa Résolution 2634 (XXV), du 12 novembre 1970, l'Assemblée générale a recommandé à la Commission de poursuivre ses travaux en vue de terminer la première lecture du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités.

20. A la vingt-troisième session de la Commission, en 1971, le Rapporteur spécial a présenté son quatrième rapport²⁴ qui contient une disposition supplémentaire concernant les expressions employées et cinq nouveaux articles sur les règles générales régissant la position des « nouveaux Etats » à l'égard des traités bilatéraux. Absorbée par l'achèvement de son projet sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales, la Commission n'a pas eu le temps d'examiner la question de la succession d'Etats en matière de traités. Elle a toutefois décidé d'inclure au chapitre III de son rapport une section rédigée par le Rapporteur spécial et contenant un exposé de l'état d'avancement des travaux sur cette question²⁵.

21. A la session qui fait l'objet du présent rapport, le Rapporteur spécial a présenté son cinquième rapport

(A/CN.4/256 et Add.1 à 4)²⁶, destiné à compléter la série d'articles proposée dans ses deuxième, troisième et quatrième rapports. Ce rapport est consacré aux règles applicables à des catégories particulières de succession et aux traités dits « de disposition », à effets « localisés » ou « territoriaux ». Il contient sept nouveaux articles. La partie concernant des catégories particulières de succession traite des Etats protégés, des territoires sous mandat et territoires sous tutelle, des colonies et des Etats associés, de la formation d'unions d'Etats non fédérales et fédérales, de la dissolution d'une union d'Etats et d'autres formes de démembrement d'un Etat donnant naissance à deux ou plusieurs Etats. Elle contient aussi une définition de l'« union d'Etats » ainsi qu'un appendice sur les Etats, autres que les unions d'Etats, composés de deux ou plusieurs territoires.

22. La Commission a examiné les deuxième, troisième, quatrième et cinquième rapports présentés par le Rapporteur spécial de sa 1154^e à sa 1181^e séance, à ses 1187^e et 1190^e séances et de sa 1192^e à sa 1195^e séance et a renvoyé au Comité de rédaction les articles contenus dans ces rapports. A ses 1176^e, 1177^e, 1181^e, 1187^e, 1196^e et 1197^e séances, elle a examiné les rapports du Comité de rédaction, lequel était également chargé d'élaborer le texte de certaines dispositions générales. A sa 1197^e séance, la Commission a adopté un projet provisoire sur la succession d'Etats en matière de traités, conformément à la recommandation formulée par l'Assemblée générale dans sa résolution 2780 (XXVI), du 3 décembre 1971. Le texte du projet d'articles et des commentaires y relatifs, tels qu'ils ont été adoptés par la Commission, est reproduit ci-dessous (section C).

23. Conformément aux articles 16 et 21 de son statut, la Commission a décidé de transmettre, par l'intermédiaire du Secrétaire général, le projet d'articles provisoire aux gouvernements des Etats Membres, pour observations.

24. Depuis 1962, le Secrétariat a préparé et distribué, conformément aux demandes de la Commission, les documents et publications ci-après relatifs à la question: a) un mémorandum sur « La succession d'Etats et la qualité de Membre des Nations Unies »²⁷; b) un mémorandum sur « La succession d'Etats et les conventions multilatérales générales dont le Secrétaire général est dépositaire »²⁸; c) une étude intitulée « Résumé des décisions des tribunaux internationaux concernant la succession d'Etats »²⁹ et un supplément à cette étude³⁰; d) une étude intitulée « Résumé des décisions des tribunaux nationaux concernant la succession d'Etats et de gouvernements »³¹; e) sept études de la série « La succession d'Etats aux traités multilatéraux », intitulées respectivement: « Union internationale pour la protection des œuvres littéraires et artistiques: Convention de Berne de 1886 et actes de révision ultérieurs » (étude n° I),

²¹ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1969, vol. II, p. 45, doc. A/CN.4/214 et Add.1 et 2.

²² *Ibid.*, 1970, vol. II, p. 27, doc. A/CN.4/224 et Add.1.

²³ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-cinquième session, Supplément n° 10 (A/8010/Rev.1)*, p. 32 et suiv., par. 37 à 63 (*Annuaire de la Commission du droit international*, 1970, vol. II, p. 321 et suiv., doc. A/8010/Rev.1, par. 37 à 63).

²⁴ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1971, vol. II (1^{re} partie), doc. A/CN.4/249.

²⁵ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-sixième session, Supplément n° 10 (A/8410/Rev.1)*, p. 67 et 68, par. 62 à 70 (*Annuaire de la Commission du droit international*, 1971, vol. II [1^{re} partie], doc. A/8410/Rev.1, par. 62 à 70).

²⁶ A paraître dans l'*Annuaire de la Commission du droit international*, 1972, vol. II.

²⁷ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. II, 119, doc. A/CN.4/149 et Add.1.

²⁸ *Ibid.*, p. 124, doc. A/CN.4/150.

²⁹ *Ibid.*, p. 151, doc. A/CN.4/151.

³⁰ *Ibid.*, 1970, vol. II, p. 183, doc. A/CN.4/232.

³¹ *Ibid.*, 1963, vol. II, p. 101, doc. A/CN.4/157.

« La Cour permanente d'arbitrage et les conventions de La Haye de 1889 et de 1907 » (étude n° II), « Les conventions humanitaires de Genève et la Croix-Rouge internationale » (étude n° III), « Union internationale pour la protection de la propriété industrielle : Convention de Paris de 1883 et actes de révision subséquents et arrangements spéciaux » (étude n° IV), « L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce [GATT] et ses instruments subsidiaires » (étude n° V)²², « Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture : Acte constitutif et conventions et accords multilatéraux conclus dans le cadre de l'Organisation et déposés auprès de son Directeur général » (étude n° VI)²³, et « Union internationale des télécommunications : Conventions internationales des télécommunications de Madrid (1932) et d'Atlantic City (1947), conventions révisées ultérieures, Règlement télégraphique, Règlement téléphonique, Règlement général et Règlement additionnel des radiocommunications » (étude n° VII)²⁴; f) trois études de la série « La succession d'Etats en matière de traités bilatéraux », intitulées respectivement : « Traités d'extradition » (étude n° I)²⁵, « Accords relatifs aux transports aériens » (étude n° II) et « Traités de commerce » (étude n° III)²⁶; g) un volume de la Série législative des Nations Unies intitulé *Documentation concernant la succession d'Etats*²⁷, contenant la documentation fournie ou indiquée par les gouvernements des Etats Membres en réponse à l'invitation qui leur avait été adressée par le Secrétaire général. Un supplément à ce volume a été distribué à la présente session de la Commission sous la cote A/CN.4/263.

2. PRATIQUE DES ETATS

25. Dans ses résolutions 1765 (XVII), du 20 novembre 1962, et 1902 (XVIII), du 18 novembre 1963, l'Assemblée générale a recommandé à la Commission de poursuivre ses travaux sur la succession d'Etats « en se référant, le cas échéant, aux vues des Etats qui ont accédé à l'indépendance depuis la seconde guerre mondiale ». Le cas de ces nouveaux Etats, dont la plupart sont d'anciens territoires dépendants, représente la forme la plus habituelle sous laquelle la question de la succession s'est posée au cours des vingt-cinq dernières années, et point n'est besoin de justifier ou d'expliquer, à l'époque actuelle, l'importance que lui attache l'Assemblée générale dans ses recommandations. La Commission a donc accordé une attention particulière, tout au long de l'étude de la question, à la pratique des Etats nouvellement indépendants auxquels se réfèrent les résolutions précitées de l'Assemblée générale, sans toutefois négliger la pratique, en la matière, des Etats plus anciens. Lorsqu'un Etat accède à l'indépendance, les problèmes de succession qui se posent en matière de *traités* impliquent inévitable-

²² *Ibid.*, 1968, vol. II, p. 1, doc. A/CN. 4/200/Rev.2 et 200/Add.1 et 2.

²³ *Ibid.*, 1969, vol. II, p. 23, doc. A/CN. 4/210.

²⁴ *Ibid.*, 1970, vol. II, p. 67, doc. A/CN. 4/225.

²⁵ *Ibid.*, p. 111, doc. A/CN. 4/229.

²⁶ Documents A/CN. 4/243 et A/CN. 4/243/Add.1, à paraître dans l'*Annuaire de la Commission du droit international*, 1971, vol. II 2^o partie).

²⁷ Publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F.68.V.5.

ment, par leur nature même, des relations consensuelles avec d'autres Etats existants et, dans le cas de certains traités multilatéraux, avec un très grand nombre d'autres Etats. Aujourd'hui d'ailleurs, lorsque naît un nouvel Etat, les problèmes de succession touchent autant de nouveaux Etats ayant récemment accédé à l'indépendance que d'Etats anciens.

26. La nature même des choses veut que l'on accorde à la pratique relativement récente une certaine priorité en tant qu'illustration de l'opinion juridique actuelle, surtout lorsque, comme dans le cas de la succession d'Etats en matière de traités, la pratique moderne tend à submerger par sa fréquence même et son extension les précédents plus anciens. Mais il ne servirait à rien d'insister sur la différence entre la valeur des précédents plus anciens et celle des plus récents, étant donné que les éléments essentiels des situations qui donnent naissance aux questions de succession en matière de traités sont à peu près les mêmes que les précédents plus anciens que dans les cas modernes. De plus, si la pratique récente est extrêmement riche en ce qui concerne les questions relatives aux nouveaux Etats issus d'un territoire dépendant, on ne peut en dire autant dans d'autres cas — comme par exemple, ceux de la sécession, du démembrement d'un Etat existant, de la formation d'unions d'Etats ou de la dissolution d'une union d'Etats. De même, la Commission ne peut manquer de reconnaître que l'ère de la décolonisation touche à sa fin et que c'est à propos de ces autres cas que des problèmes de succession se poseront vraisemblablement dans l'avenir. Elle a donc tenu compte, lorsqu'il y avait lieu, de précédents plus anciens qui éclairent ces cas. En examinant les divers précédents, la Commission s'est efforcée de discerner de façon suffisamment nette dans quelle mesure la pratique des Etats exprime simplement une politique, et dans quelle mesure et sur quels points elle concrétise des droits ou des obligations juridiques.

27. De plus, la Commission a tenu compte du fait que de nouveaux facteurs sont entrés en jeu qui modifient le contexte dans lequel s'exerce aujourd'hui la pratique des Etats en matière de succession. Ce qui est particulièrement important à cet égard, c'est l'interdépendance beaucoup plus grande des Etats, qui a, dans une certaine mesure, influé sur la politique des Etats successeurs en ce qui concerne la maintien en vigueur des relations conventionnelles du territoire auquel ils ont succédé, et le fait que les précédents modernes reflètent la pratique d'Etats qui règlent leurs relations sur la base des principes de la Charte des Nations Unies. Autre élément important : l'accroissement considérable du nombre des organisations internationales et leur contribution à l'évolution de la pratique des depositaires ainsi qu'au rassemblement et à la diffusion des renseignements concernant les relations conventionnelles des Etats successeurs.

3. NOTION DE « SUCCESSION D'ETATS » À LAQUELLE A ABOUTI L'ÉTUDE DE LA QUESTION

28. On trouve souvent dans les écrits des juristes, et parfois aussi dans la pratique des Etats, des analogies tirées de notions de succession du droit interne. On

constate aussi, tant parmi les auteurs que dans la pratique des Etats, une tendance assez naturelle à employer le mot « succession » comme un terme commode désignant tous les cas où un Etat assume les droits et obligations antérieurement applicables à l'égard d'un territoire qui est passé sous sa souveraineté, sans se demander s'il s'agit vraiment de succession résultant de l'application du droit ou simplement d'un arrangement volontairement conclu par les Etats intéressés. Les analogies du droit interne, pour significatives et utiles qu'elles soient à certains égards, doivent être considérées avec prudence en droit international, car en assimilant les Etats à des individus en tant que personnes juridiques on néglige des différences fondamentales, ce qui peut aboutir à des conclusions injustifiables tirées du droit interne.

29. La manière dont la Commission a envisagé la notion de succession après avoir étudié la question de la succession en matière de *traités* repose sur l'établissement d'une distinction nette entre, d'une part, le fait de la substitution d'un Etat à un autre dans la responsabilité des relations internationales d'un territoire et, d'autre part, la transmission de droits et obligations conventionnels de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur. Un autre élément de cette notion est que le consentement à être lié, donné par l'Etat prédécesseur à propos d'un territoire avant la succession d'Etats, établit un lien juridique entre le territoire et le traité, et que ce lien entraîne certaines conséquences juridiques accessoires.

30. Pour préciser la différence entre le fait de la substitution d'un Etat à un autre et la transmission de droits et obligations, la Commission a introduit dans l'article 2 une disposition définissant le sens de l'expression « succession d'Etats » aux fins du projet. Conformément à cette disposition, l'expression « succession d'Etats » est employée dans tout le projet d'articles pour indiquer simplement un changement dans la responsabilité des relations internationales d'un territoire, ce qui exclut de la définition toutes les questions relatives aux droits et obligations en tant que conséquence juridique accessoire de ce changement. Les droits et obligations en matière de traités découlant d'une « succession d'Etats » telle qu'elle est définie dans le projet doivent donc être dégagés des diverses dispositions figurant dans les articles eux-mêmes.

4. RAPPORT ENTRE LA SUCCESSION EN MATIÈRE DE TRAITÉS ET LE DROIT GÉNÉRAL DES TRAITÉS

31. L'examen minutieux de la pratique des Etats n'a pas permis de conclure de façon convaincante à l'existence d'une doctrine générale capable d'offrir une solution appropriée aux divers problèmes de la succession en matière de traités. En raison de la diversité des solutions adoptées, il est difficile d'expliquer cette pratique par l'existence d'un principe fondamental de la « succession » impliquant, pour chaque situation considérée, une solution précise. Et le fait que les écrits des juristes exposent un certain nombre de théories différentes de la succession ne simplifie guère les choses. S'il fallait adopter l'une d'elles en particulier, on constaterait presque certainement qu'on ne saurait la faire cadrer avec la pratique effective des Etats, des organisations et des

dépositaires sans déformer ou la pratique ou la théorie. Par contre, en se plaçant plutôt du point de vue du droit des traités pour aborder la question de la succession en matière de traités, on arrive à dégager de la pratique quelques règles générales.

32. A la lumière de la pratique des Etats, la codification du droit relatif à la succession d'Etats en matière de traités consiste bien plus à déterminer, dans le cadre du droit des traités, les incidences d'une « succession d'Etats » qu'à faire l'inverse. Il s'ensuit que l'on doit aborder les questions relatives à la succession d'Etats en matière de traités en ayant constamment à l'esprit les implications du droit général des traités. Comme l'énoncé du droit général des traités contenu dans la Convention de Vienne sur le droit des traités (1969)²⁸ est celui qui, plus que tout autre, fait autorité en la matière, la Commission a estimé devoir considérer les dispositions de cette convention comme un cadre essentiel du droit relatif à la succession d'Etats en matière de traités.

33. En fait, la question de savoir comment traiter le sujet de la succession d'Etats s'est posée au cours de la codification du droit des traités, et les commentaires de la Commission concernant son projet d'articles sur le droit des traités contenaient plusieurs références à cette question. C'est pour des raisons de commodité, ayant trait principalement à la nécessité de ne pas retarder davantage l'achèvement de la codification du droit général des traités, que la Commission a finalement décidé d'introduire dans son projet une réserve générale analogue, en ce qui concerne les problèmes résultant d'une succession d'Etats, à celle qui figure aujourd'hui à l'article 73 de la Convention de Vienne en ce qui concerne le droit des traités en général.

34. En conséquence, le projet d'articles présenté ici présuppose l'existence des dispositions, du libellé et de la terminologie de la Convention sur le droit des traités. Plusieurs des dispositions introductives du présent projet — comme celles qui concernent sa portée, les expressions employées, les cas ne rentrant pas dans le cadre du projet, les traités constitutifs d'organisations internationales ou adoptés dans le cadre de ces organisations et les obligations imposées par le droit international indépendamment d'un traité (articles 1 à 5) — suivent de près le libellé des dispositions correspondantes de la Convention de Vienne. Dans un cas — celui de l'article 15 (Réserves) —, le texte renvoie expressément aux articles pertinents de la Convention de Vienne; dans d'autres, comme celui de l'article 17 (Notification de succession), certaines dispositions de la Convention de Vienne sont reproduites avec les modifications nécessaires pour les adapter au contexte du présent sujet.

5. PRINCIPE DE L'AUTODÉTERMINATION ET DROIT RELATIF À LA SUCCESSION EN MATIÈRE DE TRAITÉS

35. La Commission a tenu compte des incidences des principes de la Charte des Nations Unies, notamment

²⁸ Pour le texte de la Convention, voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.70.V.5), p. 309.

du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, sur le droit moderne concernant la succession en matière de traités. C'est la raison pour laquelle elle a estimé ne pas pouvoir faire sienne la thèse soutenue par certains juristes³⁰ selon laquelle le droit moderne pose ou devrait poser la présomption qu'un « Etat nouvellement indépendant » consent à être lié par tout traité antérieurement en vigueur sur le plan international à l'égard de son territoire, à moins qu'il n'exprime dans un délai raisonnable l'intention contraire. Ceux qui sont en faveur de cette présomption sont certainement influencés par l'interdépendance sans cesse grandissante des Etats, les avantages que l'on assure en favorisant la continuité des relations conventionnelles dans les cas de succession, et le fait qu'à l'époque de la décolonisation les Etats nouvellement indépendants ont accepté dans une très large mesure le maintien en vigueur des traités des Etats prédécesseurs. Toutefois, la présomption touche à une question de principe fondamentale, qui affecte la conception générale de l'élaboration du droit relatif à la succession d'un Etat nouvellement indépendant.

36. Après avoir étudié la pratique des Etats, la Commission est arrivée à la conclusion qu'admettre sur le plan de la politique qu'une certaine continuité des relations conventionnelles est généralement souhaitable lors d'une succession est une chose, mais que faire de cette politique une présomption légale en est une autre. La Commission a estimé que, bien compris et convenablement limité, le principe traditionnel selon lequel un nouvel Etat aborde ses relations conventionnelles avec une « table rase » est plus aisément compatible avec celui de l'autodétermination. De plus, ce principe est bien conçu pour répondre à la situation des Etats nouvellement indépendants qui sont d'anciens territoires dépendants. En conséquence, la Commission a estimé que, pour ce qui est du droit relatif à la succession en matière de traités, le principe de l'autodétermination a pour effet principal de confirmer en tant que norme fondamentale, dans le cas d'Etats nouvellement indépendants, le principe traditionnel de la « table rase », qui tire son origine de la pratique conventionnelle relative aux cas de sécession.

37. La métaphore de la « table rase », la Commission a tenu à le souligner, n'est qu'une manière commode et succincte de désigner la liberté générale dont jouit l'Etat nouvellement indépendant pour ce qui est des obligations à l'égard des traités de son prédécesseur. Mais cette métaphore est trompeuse si l'on ne tient pas compte d'autres principes qui influent sur la position de l'Etat nouvellement indépendant à l'égard des traités de son prédécesseur. En premier lieu, comme le montrent les commentaires des articles 12 et 13, la pratique moderne en matière de traités reconnaît qu'à certaines conditions un Etat nouvellement indépendant a le droit d'établir sa qualité de partie à tout traité multilatéral non restreint

auquel l'Etat prédécesseur était « partie » ou « Etat contractant » à la date de l'indépendance. En d'autres termes, le fait qu'avant l'indépendance l'Etat prédécesseur avait établi son consentement à être lié par un traité multilatéral et que son acte de consentement se rapportait au territoire relevant désormais de la souveraineté de l'Etat successeur crée entre ce territoire et le traité un lien juridique en vertu duquel l'Etat successeur a le droit, s'il le désire, de participer pour son compte au traité en qualité de partie distincte ou d'Etat contractant distinct. Dans le cas de traités multilatéraux de caractère restreint et de traités bilatéraux, l'Etat successeur peut invoquer un lien juridique analogue entre son territoire et le traité pour assurer le maintien en vigueur du traité avec le consentement de l'autre Etat ou des autres Etats intéressés. Le principe dit de la table rase, tel qu'il s'applique dans le droit moderne de la succession d'Etats, est donc très loin d'entraîner, en règle générale, une rupture totale dans les relations conventionnelles du territoire qui devient un Etat nouvellement indépendant. Le droit moderne, tout en laissant l'Etat nouvellement indépendant libre de définir ses propres relations conventionnelles en vertu du principe de la table rase, lui offre le moyen d'assurer dans ces relations le maximum de continuité compatible avec ses propres intérêts et ceux des autres Etats parties aux traités de son prédécesseur. En outre, le principe de la table rase ne relève en aucun cas l'Etat nouvellement indépendant de l'obligation de respecter un règlement de frontière et certaines autres situations de caractère territorial créées par traité.

38. Le principal facteur nouveau apparu dans la pratique relative à la succession d'Etats depuis la création de l'Organisation des Nations Unies a été le recours, soit à des accords désignés communément sous le nom de « dévolution » ou de « succession », qui sont conclus entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur et prévoient le maintien des droits et obligations conventionnels, soit à des « déclarations unilatérales » de l'Etat successeur destinées à régler sa position à l'égard des traités après la succession d'Etats. Pour ce qui est des accords de dévolution, mises à part les questions qui peuvent se poser à propos de leur validité juridique en droit général des traités, il est évident qu'un accord de dévolution ne peut par lui-même modifier la position d'un Etat successeur à l'égard des autres Etats parties aux traités de l'Etat prédécesseur. Cela est vrai *a fortiori* des déclarations purement unilatérales. En résumé, quelle que puisse être l'utilité d'instruments tels que les accords de dévolution et les déclarations unilatérales pour assurer la continuité des relations conventionnelles, il reste que les effets de la succession d'Etats seront régis principalement par le droit général relatif à la succession en matière de traités.

6. CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES DU PROJET D'ARTICLES

a) Forme du projet

39. La forme définitive que prendra la codification du droit relatif à la succession d'Etats en matière de traités et les relations précises qu'il aura avec la Convention de Vienne sur le droit des traités sont évidemment des questions qui seront tranchées à un stade ultérieur,

³⁰ Voir International Law Association, *Report of the Fifty-third Conference, Buenos Aires, 1968*, Londres, 1969, p. xiii à xv [résolutions] et 596 à 632 [Interim Report of the Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors (rapport intérimaire du Comité de la succession des Etats nouveaux aux traités et à certaines autres obligations de leurs prédécesseurs)].

lorsque la Commission aura achevé la deuxième lecture du projet d'articles à la lumière des commentaires et des observations des gouvernements. La Commission formulera alors sur ces questions, conformément aux dispositions de son statut, les recommandations qu'elle jugera appropriées.

40. Sans préjuger de ces recommandations, la Commission a donné à son étude sur la succession d'Etats en matière de traités la forme d'un projet d'articles, comme l'avait recommandé l'Assemblée générale. Le projet d'articles a été élaboré sous une forme qui en permette l'utilisation comme document de base pour la conclusion d'une convention s'il en était ainsi décidé. En tout cas, la Commission a estimé que la rédaction d'un projet d'articles constituait la méthode la plus judicieuse et la plus efficace d'étudier et de dégager les règles du droit international relatif à la succession d'Etats en matière de traités.

41. A cet égard, la Commission a jugé souhaitable de dire quelques mots de l'élément temporel qui intervient dans toute codification du droit relatif à la succession d'Etats. En vertu du droit général des traités, une convention n'est opposable à un Etat que s'il y est partie, et seulement à partir du moment où il acquiert cette qualité. De plus, selon une règle générale, désormais codifiée dans l'article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, les dispositions d'un traité, en l'absence d'intention contraire, « ne lient pas une partie en ce qui concerne un acte ou fait antérieur à la date d'entrée en vigueur de ce traité au regard de cette partie [...] ». Comme une succession d'Etats implique dans la plupart des cas l'avènement d'un nouvel Etat, une convention sur le droit de la succession d'Etats, par hypothèse, ne serait opposable à l'Etat successeur que s'il faisait le nécessaire pour y devenir partie, et seulement à partir de ce moment; et même alors, la convention ne le lierait pas en ce qui concerne un acte ou fait antérieur à la date à laquelle il serait devenu partie. Les autres Etats ne seraient pas non plus liés par la convention à l'égard du nouvel Etat tant que celui-ci ne serait pas devenu partie. Aussi pourrait-on se demander quel intérêt il y a à codifier le droit de la succession d'Etats sous la forme d'une convention. De l'avis de la Commission, les considérations qui précèdent n'empêchent pas que, pour l'essentiel, une convention de codification conserve toute sa valeur en tant qu'instrument établissant sur des bases plus solides l'opinion juridique concernant les règles du droit international généralement admises relatives à la succession d'Etats. Une telle convention joue un rôle important en réalisant un accord général sur le contenu du droit qu'elle codifie et en établissant qu'il constitue le droit coutumier généralement admis en la matière. Un nouvel Etat, même s'il n'est pas lié de façon formelle par la convention, trouvera dans ses dispositions les normes sur lesquelles se guider pour régler les questions soulevées par la succession d'Etats.

b) Portée du projet

42. Comme l'indique le titre du présent chapitre, le projet d'articles se limite à la succession d'Etats en matière de traités. La question de la succession inscrite au programme de la Commission était intitulée « Suc-

cession d'Etats et de gouvernements ». Mais, en 1963, la Commission a décidé que la priorité serait accordée à la succession d'Etats, et que la succession de gouvernements ne serait étudiée « que dans la mesure où cela sera nécessaire pour compléter l'étude sur la succession d'Etats³⁰ ». Cette décision ayant été entérinée par l'Assemblée générale, la Commission a limité son projet sur la succession en matière de traités aux questions qui se posent à propos de la succession d'Etats. Il s'ensuit aussi que le projet ne traite pas des questions ayant trait à la succession de sujets de droit international autres que les Etats, notamment les organisations internationales.

43. La limitation du projet d'articles à la succession en matière de traités résulte de la décision adoptée par la Commission en 1967 d'étudier la succession en matière de traités en la séparant de l'ensemble de la question de la succession d'Etats³¹. La portée du projet d'articles est restreinte aussi par le sens donné au terme « traité » à l'alinéa a du paragraphe 1 de l'article 2, qui limite les traités visés par le projet aux traités « conclu[s] par écrit entre Etats ». Cette disposition exclut du champ d'application du projet la succession d'Etats en matière: a) de traités conclus entre des Etats et d'autres sujets de droit international; b) de traités conclus entre ces autres sujets de droit international; et c) d'accords internationaux non écrits. La Commission a décidé de limiter la portée du projet à ces divers égards pour plusieurs raisons. En premier lieu, les considérations, qui ont amené la Commission et la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités à exclure ces trois catégories d'accords internationaux de la codification du droit général des traités dans la Convention de Vienne, paraissent s'appliquer également à la codification du présent sujet. En deuxième lieu, les présents articles étant destinés à compléter la Convention de Vienne, en codifiant le droit général qui régit la succession en matière de traités, il semble souhaitable, dans l'intérêt de l'uniformité de la codification, qu'ils s'appliquent aux mêmes types de traités que cette convention. En troisième lieu, pour ce qui est des traités auxquels sont parties des sujets de droit international autres que des Etats, la Commission a noté que son étude de la question des traités conclus entre Etats et organisations internationales, ou entre deux ou plusieurs organisations internationales, en est encore à ses débuts³².

44. La Convention sur le droit des traités, dans son article 73, exclut expressément de son champ d'application toute « question qui pourrait se poser à propos d'un traité du fait d'une succession d'Etats ou en raison de la responsabilité internationale d'un Etat ou de l'ouverture

³⁰ Documents officiels de l'Assemblée générale, dix-huitième session, Supplément n° 9 (A/5509), p. 39, par. 57 (Annuaire de la Commission du droit international, 1963, vol. II, p. 234, doc. A/5509, par. 57).

³¹ Voir ci-dessus par. 14 et 15.

³² La Commission a entrepris l'examen de cette question conformément à la recommandation qui figure dans la résolution 2501 (XXIV) de l'Assemblée générale, du 12 novembre 1969, faisant suite à la résolution adoptée par la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités intitulée « Résolution relative à l'article premier de la Convention de Vienne sur le droit des traités » (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. 307).

d'hostilités entre Etats³³». Il ne peut évidemment être question de l'exclusion des questions de succession d'Etats dans le présent projet. Mais il en va différemment de l'exclusion des questions se rapportant à la responsabilité des Etats ou à l'ouverture d'hostilités. La Commission a donc estimé que, comme dans le cas du droit général des traités et pour les mêmes raisons³⁴, il faudrait inclure dans le projet d'articles une disposition comportant une réserve générale concernant ces questions. La Commission a en outre considéré qu'elle devrait formuler une réserve similaire excluant de la portée du présent projet les questions qui pourraient se poser à propos d'un traité du fait d'une *occupation militaire*. Si l'occupation militaire peut ne pas constituer une « succession d'Etats » au sens donné à cette expression à l'article 2 du projet, elle peut poser des problèmes analogues³⁵.

c) *Economie du projet*

45. La question de la succession d'Etats en matière de traités est traditionnellement présentée du point de vue de l'effet qu'ont sur les traités des Etats prédécesseurs diverses catégories d'événements, notamment l'annexion d'un territoire de l'Etat prédécesseur par un autre Etat, la cession volontaire de territoire à un autre Etat, la naissance d'un nouvel Etat à la suite de la séparation d'une partie du territoire d'un Etat, la formation d'une union d'Etats, la dissolution d'une union, la mise sous protection d'un autre Etat et la fin de ce protectorat, l'agrandissement d'un territoire ou la perte de territoire. Outre l'étude des catégories classiques de succession d'Etats, la Commission a tenu compte du traitement prévu pour les territoires dépendants dans la Charte des Nations Unies. Elle est parvenue à la conclusion que, pour codifier le droit moderne relatif à la succession en matière d'Etats, il suffirait de classer les cas de succession d'Etats en trois grandes catégories : a) transferts de territoire; b) Etats nouvellement indépendants; c) unification d'Etats, dissolution d'un Etat et séparation d'une partie d'un Etat.

46. En examinant les différents cas de succession d'Etats, la Commission a estimé nécessaire dans un certain nombre de cas de distinguer trois catégories de traités: a) traités multilatéraux en général; b) traités multilatéraux de caractère restreint; c) traités bilatéraux. La distinction entre traités multilatéraux en général et traités multilatéraux de caractère restreint a été faite aussi au paragraphe 2 de l'article 20 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, à propos de l'acceptation des réserves. Dans les présents articles, la Commission a jugé nécessaire de faire figurer en différents endroits une disposition distincte concernant les traités multilatéraux de caractère restreint et, ce faisant, elle a suivi le modèle

de la disposition susmentionnée de la Convention de Vienne.

47. La Commission a en outre estimé nécessaire de distinguer une catégorie spéciale de traités d'après le fond de leurs dispositions et l'effet de celles-ci — ou, plus exactement, de distinguer les régimes établis par ces traités comme constituant des cas particuliers aux fins du droit relatif à la succession d'Etats. Ces cas particuliers concernent les frontières et les régimes de caractère territorial établis par traité, et font l'objet de la cinquième partie du projet.

48. La sixième partie renferme, sous le titre « Dispositions diverses », un article qui formule une réserve générale concernant les questions qui pourraient se poser à propos d'un traité du fait de l'occupation militaire d'un territoire ou en raison de la responsabilité d'un Etat ou de l'ouverture d'hostilités entre Etats.

49. Compte tenu des points ci-dessus, la Commission a agencé provisoirement le projet d'articles de la manière suivante:

Première partie : dispositions générales (articles 1 à 9);

Deuxième partie : transfert de territoire (article 10);

Troisième partie : Etats nouvellement indépendants (articles 11 à 25);

Quatrième partie : unification, dissolution et séparation d'Etats (articles 26 à 28);

Cinquième partie : régimes de frontière ou autres régimes territoriaux établis par un traité (articles 29 et 30);

Sixième partie : dispositions diverses (article 31).

50. Certains membres de la Commission ont souligné l'intérêt qu'il y avait à étudier en temps utile la question de la nécessité éventuelle de dispositions relatives au règlement des litiges soulevés par l'interprétation ou l'application du projet d'articles. La Commission a jugé prématuré d'aborder cette question à la présente session.

51. Lorsqu'elle a étudié le cas des Etats nouvellement indépendants, la Commission a examiné s'il convenait de fixer un délai pour l'exercice du droit de faire une notification de succession à un traité multilatéral. Elle a estimé qu'il y avait aussi bien des considérations militantes contre que pour un tel délai, et qu'elle serait plus à même d'arriver à une décision sur ce point après avoir reçu les observations des gouvernements sur le projet d'articles. En conséquence, elle n'a pas, pour le moment, fait figurer de disposition sur ce point dans le projet.

52. Enfin, la Commission signale que les articles qu'elle a formulés sur la succession d'Etats en matière de traités dans le présent rapport renferment des éléments tant de développement progressif que de codification du droit.

B. — Résolution adoptée par la Commission

53. A sa 1199^e séance, le 7 juillet 1972, la Commission, après avoir adopté (sur la base des propositions faites par le Rapporteur spécial) le texte du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités, avec commentaires, a adopté par acclamation la résolution suivante :

³³ *Ibid.*, p. 321.

³⁴ Voir l'introduction au projet d'articles sur le droit des traités adopté par la Commission : *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt et unième session, Supplément n° 9 (A/6309/Rev.1)*, deuxième partie, p. 10, par. 29 à 31 (*Annuaire de la Commission du droit international, 1966*, vol. II, p. 192, doc. A/6309/Rev.1, 2^e partie, par. 29 à 31).

³⁵ Voir ci-dessous art. 31 (Cas d'occupation militaire, de responsabilité d'un Etat ou d'ouverture d'hostilités) et commentaire y relatif.

La Commission du droit international,

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

Tient à exprimer sa profonde reconnaissance et ses remerciements au Rapporteur spécial, sir Humphrey Waldock. Le projet d'articles sur cette question et les commentaires y relatifs témoignent de l'apport inestimable de sir Humphrey Waldock au développement du droit des traités, à la fois par sa sagesse, son érudition et son dévouement.

C. — Projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités

PREMIÈRE PARTIE

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article premier. — Portée des présents articles

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

Commentaire

- 1) Le présent article correspond à l'article 1^{er} de la Convention de Vienne sur le droit des traités³⁶. Il a pour objet de limiter la portée des présents articles à deux égards importants.
- 2) Premièrement, il donne effet à la décision de la Commission selon laquelle la portée des présents articles, comme celle de la Convention de Vienne elle-même, devrait être restreinte aux matières concernant les traités conclus entre Etats³⁷. Il souligne donc que les dispositions qui suivent sont destinées à s'appliquer uniquement aux « effets de la succession d'Etats en matière de traités entre Etats * ». Cette limitation est également formulée à l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article 2, qui attribue au mot « traité » la même signification que dans la Convention de Vienne, où le sens de ce terme est expressément limité à un « accord international conclu [...] entre Etats ».
- 3) Il s'ensuit que les présents articles n'ont pas été rédigés pour s'appliquer à la succession d'Etats en matière de traités auxquels sont parties d'autres sujets du droit international, et en particulier des organisations internationales. La Commission a reconnu en même temps que les principes qu'ils contiennent peuvent dans une certaine mesure s'appliquer également à l'égard de traités auxquels sont parties d'autres sujets du droit international. En conséquence, la Commission a inscrit à l'article 3 une réserve générale sur ce point, analogue à celle de l'article 3 de la Convention de Vienne.
- 4) Deuxièmement, l'article 1^{er} donne effet à la décision de la Commission selon laquelle les présents articles doivent être limités à la succession d'Etats en matière de traités³⁸. Par l'emploi de l'expression « effets de la succession d'Etats * », l'article a pour objet d'exclure du

³⁶ Pour toutes les références à la Convention de Vienne sur le droit des traités, voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.70.V.5), p. 309.

³⁷ Voir ci-dessus sect. A, par. 43.

³⁸ *Ibid.*, par. 42.

champ d'application des présents articles à la fois « la succession de gouvernements » et « la succession d'autres sujets du droit international », notamment des organisations internationales. Cette restriction de la portée des articles est également formulée à l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 2, qui stipule que l'expression « succession d'Etats » désigne, aux fins du présent projet, « la substitution d'un Etat à un autre dans la responsabilité des relations internationales du territoire * ».

Article 2. — Expressions employées

1. Aux fins des présents articles :

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

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

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

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

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

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

g) L'expression « notification de succession » s'entend, par rapport à un traité multilatéral, d'une notification, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un Etat successeur aux parties ou Etats contractants, selon le cas, ou au dépositaire, exprimant le consentement de cet Etat à être considéré comme étant lié par le traité;

h) L'expression « pleins pouvoirs » s'entend, par rapport à une notification de succession, d'un document émanant de l'autorité compétente d'un Etat et désignant une ou plusieurs personnes pour représenter l'Etat en vue de procéder à la notification;

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

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

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

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

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

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

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

Commentaire

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

2) L'*alinéa a* du paragraphe 1 reprend la définition du terme « traité » qui est donnée au paragraphe 1, *alinéa a*, de l'article 2 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Il est le résultat des conclusions générales auxquelles la Commission est parvenue au sujet de la portée du projet d'articles et de sa relation avec la Convention de Vienne³⁹. Comme dans cette convention, le mot « traité » est donc employé d'un bout à l'autre du projet en tant que terme général s'appliquant à toutes les formes d'accords internationaux conclus par écrit entre Etats et régis par le droit international, que l'accord soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes et quelle que soit sa dénomination particulière.

3) L'*alinéa b* du paragraphe 1, qui définit le sens dans lequel l'expression « succession d'Etats » est employée dans le projet d'articles, est d'une importance capitale pour toute la structure du projet. Cette définition correspond à la notion de « succession d'Etats » qui s'est dégagée de l'étude faite par la Commission sur la question. En conséquence, cette expression est employée pour désigner uniquement le fait de la substitution d'un Etat à un autre dans la responsabilité des relations internationales du territoire, abstraction faite de toute idée de succession à des droits ou obligations à l'occasion de cet événement. Les droits et obligations découlant d'une « succession d'Etats » sont ceux que prévoit expressément le projet d'articles⁴⁰.

4) La Commission a jugé l'expression « dans la responsabilité des relations internationales du territoire » préférable à d'autres expressions telles que « dans la souveraineté à l'égard du territoire » ou « dans la capacité de conclure des traités concernant le territoire », parce que c'est une formule qui est d'usage courant dans

la pratique des Etats et qui convient mieux pour couvrir en termes neutres n'importe quel cas concret, indépendamment du statut particulier du territoire en question (territoire national, territoire sous tutelle, mandat, protectorat, territoire dépendant, etc.). Le mot « responsabilité » ne doit pas être séparé des mots « des relations internationales du territoire » et n'implique aucune idée de « responsabilité des Etats », question que la Commission étudie actuellement et au sujet de laquelle une réserve générale a été faite à l'article 31 du projet.

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

6) L'expression « Etat nouvellement indépendant », définie à l'*alinéa f* du paragraphe 1, désigne un Etat issu d'une succession d'Etats portant sur un territoire qui, immédiatement avant la date de la succession d'Etats, était un territoire dépendant dont l'Etat prédécesseur avait la responsabilité des relations internationales. Après avoir étudié les diverses catégories historiques de territoires dépendants (colonies, territoires sous tutelle, mandats, protectorats, etc.), la Commission a conclu que leurs caractéristiques ne justifient pas actuellement de différences de traitement du point de vue des règles générales régissant la succession d'Etats en matière de traités⁴¹. Aussi la définition englobe-t-elle tous les cas d'accession à l'indépendance d'un ancien territoire dépendant, à quelque catégorie qu'il puisse appartenir. En revanche, la définition exclut les cas où il y a naissance d'un nouvel Etat du fait de la séparation d'une partie d'un Etat existant, de l'unification de deux ou plusieurs Etats existants ou de la dissolution d'un Etat existant. C'est pour bien distinguer ces cas de celui de l'accession à l'indépendance d'un ancien territoire dépendant que l'expression « Etat nouvellement indépendant » a été choisie de préférence à l'expression plus brève « nouvel Etat ».

7) L'*alinéa g* du paragraphe 1 définit l'expression « notification de succession ». Cette expression désigne l'acte par lequel un Etat successeur établit sur le plan international son consentement à être lié par un traité multilatéral sur la base du lien juridique établi avant la date de la succession d'Etats entre le traité et le territoire auquel la succession se rapporte. L'expression « notifi-

⁴¹ La Commission a reconnu que, dans le droit traditionnel de la succession d'Etats, une certaine distinction est faite entre les *Etats protégés* et les autres dépendances d'un Etat. Ainsi, les traités de l'Etat protégé qui ont été conclus avant le protectorat sont considérés comme demeurant en vigueur, et les traités spécialement conclus par la puissance protectrice au nom et pour le compte de l'Etat protégé sont considérés comme restant en vigueur à l'égard de l'Etat protégé après la fin du protectorat. Mais la Commission n'a pas jugé nécessaire ni opportun de prévoir aujourd'hui, dans une codification du droit de la succession d'Etats, le cas des « Etats protégés ». La Commission a examiné, d'autre part, s'il convenait de faire figurer dans le projet une disposition spéciale concernant les cas éventuels de succession d'Etats qui pourraient se présenter, dans l'avenir, à propos d'un « Etat associé ». Considérant que les dispositions régissant de telles associations sont extrêmement variables, elle a été d'avis que la règle à appliquer dépendrait des circonstances propres à chaque association.

³⁹ *Ibid.*, par. 43.

⁴⁰ *Ibid.*, par. 28 à 30.

cation de succession » paraît être celle qui est le plus couramment employée par les Etats et les dépositaires pour désigner toute notification de ce consentement de l'Etat successeur à être lié. C'est pourquoi la Commission a retenu cette expression de préférence à d'autres, telles que notification ou déclaration de continuité, qu'on trouve aussi dans la pratique. Pour éviter tout malentendu qui pourrait résulter de l'emploi d'une expression particulière, on a ajouté les mots « quel que soit son libellé ou sa désignation » après les mots « d'une notification ». A la différence de la ratification, de l'adhésion, de l'acceptation ou de l'approbation, la notification de succession ne prend pas nécessairement la forme du dépôt d'un instrument formel. L'article 17 revient sur la procédure à suivre pour notifier la succession, mais, d'une manière générale, il suffit que la notification contienne la déclaration voulue de la volonté de l'Etat successeur. La notification de succession de l'Etat successeur doit être adressée aux parties ou, selon le cas, aux Etats contractants ou au dépositaire.

8) La définition de l'expression « pleins pouvoirs », se rapportant à une notification de succession (*alinéa h du paragraphe 1*), correspond à la terminologie employée pour la définition de cette expression au paragraphe 1, alinéa c, de l'article 2 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Les termes et expressions « ratification », « acceptation » et « approbation » (*alinéa i du paragraphe 1*), « réserve » (*alinéa j*), « Etat contractant » (*alinéa k*), « partie » (*alinéa l*) et « organisation internationale » (*alinéa n*) correspondent à la terminologie de la Convention de Vienne et sont employés dans le sens qui leur est donné dans cette convention.

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

10) Enfin, le *paragraphe 2* correspond au paragraphe 2 de l'article 2 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Cette disposition est destinée à sauvegarder, en

matière de terminologie, la position des Etats au regard de leur droit et de leurs usages internes.

Article 3. — Cas n'entrant pas dans le cadre des présents articles

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

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

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

Commentaire

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

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

3) La restriction stipulée à l'*alinéa b* s'inspire d'une disposition que la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités a ajoutée au projet d'articles sur le droit des traités élaborés par la Commission. Elle réserve la possibilité d'appliquer les règles énoncées dans le projet d'articles *aux relations entre Etats* dans les cas de succession d'Etats en matière d'accords internationaux auxquels sont parties non seulement des Etats mais aussi d'autres sujets du droit international. La réserve souligne le caractère général de la codification du droit de la succession d'Etats contenue dans le projet d'articles pour autant qu'il s'agisse de relations entre Etats, nonobstant la limitation formelle de la portée du projet d'articles à la succession d'Etats en matière de traités entre Etats.

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

une telle disposition n'a pas sa place dans le présent projet d'articles. Enfin, le libellé de l'alinéa b du présent article, en particulier l'emploi des mots « entre Etats » est une adaptation du libellé de l'alinéa c de l'article 3 de la Convention de Vienne aux exigences rédactionnelles du présent contexte.

Article 4. — Traités constitutifs d'organisations internationales et traités adoptés au sein d'une organisation internationale

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

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

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

Commentaire

1) Le présent article correspond à l'article 5 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Comme pour le droit général des traités, il paraît indispensable de stipuler que les présents articles s'appliquent aux traités portant création d'une organisation internationale sous réserve de toute règle pertinente de l'organisation. Cela est d'autant plus nécessaire que la succession aux actes constitutifs touche nécessairement à la question de l'acquisition de la qualité de membre, qui, dans beaucoup d'organisations, est subordonnée à des conditions particulières et fait par conséquent intervenir le droit des organisations internationales. C'est en fait l'une des raisons pour lesquelles la Commission a décidé en 1967 de réserver provisoirement la question de la succession en matière d'acquisition de la qualité de membre d'organisations internationales⁴².

2) Les organisations internationales revêtent des formes diverses, et les conditions d'acquisition de la qualité de membre diffèrent considérablement d'une organisation à l'autre. Dans de nombreuses organisations, l'acquisition de la qualité de membre, pour les membres autres que les membres originaires, est soumise à une procédure formelle d'admission. Quand il en est ainsi, la pratique semble maintenant avoir établi le principe qu'un nouvel Etat n'acquiert pas automatiquement le droit de devenir membre de l'organisation en tant qu'Etat successeur du simple fait qu'à la date de la succession le traité était applicable à son territoire et que celui-ci était du ressort de l'organisation. Le précédent qui est à la base de ce principe est le cas de l'admission du Pakistan à l'Organisation des Nations Unies en 1947. Le Secrétariat avait alors avisé le Conseil de sécurité que le Pakistan devait être considéré comme un nouvel Etat né de la division de l'Inde. Se fondant sur cet avis, le Conseil de

sécurité a considéré que l'Inde conservait sa qualité de membre, mais a recommandé l'*admission* du Pakistan en tant que nouveau membre; après avoir débattu la question, l'Assemblée générale a adopté cette solution. Par la suite, la question générale a été renvoyée à la Sixième Commission, qui a notamment adopté le principe suivant:

2. Lorsqu'un nouvel Etat est créé, quels que soient le territoire et la population qui le composent, que ceux-ci aient ou non fait partie d'un Etat Membre des Nations Unies, ce nouvel Etat ne peut, dans le système prévu par la Charte, se prévaloir du statut de Membre des Nations Unies que s'il a été formellement admis comme tel conformément aux dispositions de la Charte⁴³.

On a donc considéré que les nouveaux Etats pouvaient devenir Membres de l'ONU uniquement par voie d'admission, et non par voie de succession. La même pratique a été suivie en ce qui concerne la qualité de membre des institutions spécialisées et de nombreuses autres organisations⁴⁴.

3) La pratique excluant la succession ressort le plus clairement dans les cas où la qualité de membre de l'organisation s'acquiert par un *processus formel d'admission*, mais elle n'est pas limitée à ces cas. Elle semble s'étendre aux cas où l'adhésion au traité constitutif de l'organisation ou l'acceptation de ce traité suffit à assurer l'admission, mais où la qualité de membre de l'organisation est un élément essentiel de l'application du traité. Ainsi, tout Membre de l'Organisation des Nations Unies peut devenir membre de l'OMS simplement en acceptant la convention de l'OMS, mais dans la pratique de cette institution les « notifications de succession » émanant de nouveaux Etats ne sont pas admises, même si ces nouveaux Etats étaient soumis au régime de la convention avant l'indépendance et sont maintenant Membres de l'ONU⁴⁵. La situation est la même en ce qui concerne l'OMCI, et a été exposée au Nigéria par le Secrétaire général de cette organisation dans les termes suivants :

Conformément aux dispositions de l'article 9 de la Convention, la Fédération du Nigéria a été admise en qualité de membre associé le 19 janvier 1960. Depuis cette date, le Nigéria a accédé à l'indépendance et a été admis au statut de Membre de l'Organisation des Nations Unies. Le Secrétaire général [de l'OMCI] a attiré l'attention du Nigéria sur le fait que la Convention ne comporte pas de clause en vertu de laquelle un membre associé devient automatiquement un membre de plein droit et l'a informé de la procédure qu'il devait suivre, conformément aux articles 6 et 57 de la Convention, s'il souhaitait devenir membre de l'Organisation. La démarche du Secrétaire général a été approuvée par le Conseil lors de sa quatrième session⁴⁶.

En d'autres termes, s'agissant de la qualité de membre de l'organisation, le nouvel Etat ne peut pas simplement

⁴² *Annuaire de la Commission du droit international, 1962, vol. II, p. 121, doc. A/CN.4/149 et Add.1, par. 15 et 16.*

⁴⁴ *Ibid.*, p. 144, doc. A/CN.4/150, par. 145. Voir aussi International Law Association, *The Effect of Independence on Treaties: A Handbook*, Londres, Stevens, 1965, chap. 12, où l'on trouvera une étude générale sur la succession et la qualité de membre des organisations internationales; les classifications qui y sont adoptées semblent toutefois être fondées sur l'hypothèse que la « succession est nécessairement un processus automatique ».

⁴⁵ Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1962, vol. II, p. 144, doc. A/CN.4/150, par. 145.*

⁴⁶ *Ibid.*, p. 137, par. 98. Voir aussi p. 144, par. 145 et 146.

⁴² Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-deuxième session, Supplément n° 9 (A/6709/Rev.1), p. 25, par. 41 (Annuaire de la Commission du droit international, 1967, vol. II, p. 406, doc. A/6709/Rev.1, par. 41).*

faire connaître sa succession au dépositaire par voie de notification effectuée, par exemple, conformément à l'article 17 du projet: il doit suivre la procédure prescrite pour l'acquisition de la qualité de membre dans l'acte constitutif de l'organisation, c'est-à-dire déposer un instrument d'acceptation⁴⁷.

4) En revanche, lorsqu'un traité multilatéral crée entre les parties une association plus lâche, sans prévoir de procédure formelle d'admission, il semble que la règle générale prévale et qu'un nouvel Etat puisse devenir partie au traité et membre de l'association par l'envoi d'une notification de succession au dépositaire. Ainsi, le Gouvernement suisse, agissant en qualité de dépositaire, a accepté des notifications de succession de nouveaux Etats pour la Convention de Berne (1886) et les actes de révision ultérieurs qui constituent l'Union internationale pour la protection des œuvres littéraires et artistiques⁴⁸; et il a fait de même pour la Convention de Paris (1883) et les actes de révision subséquents et arrangements spéciaux qui constituent l'Union internationale pour la protection de la propriété industrielle⁴⁹. Cette pratique semble avoir recueilli l'approbation des autres parties aux instruments en question.

5) Certains traités constitutifs d'organisations prévoient expressément le droit de succession à la qualité de membre, notamment pour les Etats dont le territoire était « représenté » à la conférence à laquelle le traité a été établi. Ces traités entrent dans le champ d'application des dispositions de l'article 9 du présent projet d'articles, et il en est question dans le commentaire relatif à cet article. Tout nouvel Etat qui remplit les conditions appropriées peut alors, bien entendu, succéder à la qualité de membre de son prédécesseur, mais ce droit que possède le nouvel Etat est un droit que lui confère le traité plutôt qu'un véritable droit de succession. C'est peut-être là ce qui explique la pratique suivie en ce qui concerne la qualité de membre de la Cour permanente d'arbitrage⁵⁰. Les Conventions de La Haye de 1899 et de 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux prévoient: a) que les Etats représentés ou conviés aux conférences de la paix peuvent ratifier les conventions ou y adhérer; et b) qu'en ce qui concerne les autres Etats leur adhésion doit faire l'objet d'une « entente ultérieure entre les puissances contractantes »⁵¹. A la suite de décisions adoptées en 1955, 1957 et 1959, le Conseil administratif de la Cour a chargé le Gouvernement des Pays-Bas, en qualité de dépositaire, d'inviter les nouveaux Etats à indiquer s'ils se considéraient comme étant parties à l'une ou l'autre de ces conventions. Toutes les parties contractantes aux conventions ont été consultées avant l'envoi de cette invitation, si bien que l'on peut considérer qu'il y a eu entente ultérieure pour créer un droit de succession. Sinon, ce cas serait alors à rapprocher de ceux mentionnés au paragraphe 4 du présent commentaire,

⁴⁷ L'OACI et l'UIT sont d'autres exemples d'organisations appliquant le même principe.

⁴⁸ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1968, vol. II, p. 12 à 26, doc. A/CN.4/200/Rev.2 et 200/Add.1 et 2, par. 20 à 98.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 57 à 72, par. 246 à 314.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 28 à 32, par. 109 à 127.

⁵¹ *Ibid.*, p. 27, par. 104.

dans lesquels la qualité de membre ne constitue pas un élément suffisamment important pour justifier une dérogation aux principes généraux reconnaissant le droit de succession aux traités multilatéraux.

6) En ce qui concerne certaines organisations, la question de la succession peut se trouver compliquée du fait que le traité constitutif permet aux territoires dépendant d'appartenir à l'organisation en qualité de membre distinct ou de membre associé. Tel est le cas par exemple pour l'OMS, l'UIT, l'UNESCO et l'UPU. La pratique suivie en la matière n'est pas absolument uniforme. Les deux « unions » [UIT et UPU] semblent en général avoir admis la possibilité pour un nouvel Etat de passer, par voie de succession, au statut de membre, dans les cas où le nouvel Etat possédait déjà une identité distincte durant son existence en tant que membre dépendant, mais avoir insisté sur la nécessité d'une procédure d'« admission » ou d'« adhésion » dans les cas où il s'agissait seulement d'une partie d'un membre « dépendant » de caractère collectif — par exemple de l'un d'un certain nombre de territoires dépendants groupés ensemble pour former un membre unique⁵². La majorité des nouveaux Etats ont donc officiellement cessé d'être membres de l'UIT et de l'UPU pendant la période qui s'est écoulée entre la date de leur accession à l'indépendance et la date de leur admission à ces institutions ou de leur adhésion aux actes constitutifs de celles-ci. Mais il semble qu'on les ait traités comme des membres *de facto* pendant cette période, comme s'ils continuaient à faire partie des institutions. Pour ce qui est des deux autres organisations, ni l'OMS ni l'UNESCO ne reconnaissent de procédure de succession permettant à un membre associé de devenir membre à part entière lors de son accession à l'indépendance⁵³. Ces deux organisations exigent des nouveaux Etats qu'ils aient recours, selon le cas, soit à la procédure normale d'admission applicable aux Membres de l'ONU, soit à celle qui vaut pour les autres Etats. Toutefois, elles ont toutes deux, d'autre part, adopté le principe suivant lequel un ancien membre associé qui, après l'indépendance, manifeste son désir de devenir membre demeure soumis aux obligations et conserve les droits d'un membre associé pendant le délai qui s'écoule avant qu'il n'acquière la qualité de membre à part entière.

7) En ce qui concerne les traités adoptés au sein d'une organisation internationale, ici encore, la qualité de membre de l'organisation est un facteur qui peut entrer en ligne de compte pour ce qui est de la participation d'un nouvel Etat à ces traités. Il en va nécessairement ainsi lorsque la participation au traité est indissolublement liée à la qualité de membre de l'organisation. Dans d'autres cas, lorsqu'il n'y a pas, en fait, incompatibilité avec l'objet et le but du traité, l'admission à la qualité de membre peut être une condition préalable de la notification de succession aux traités multilatéraux adoptés au sein de l'organisation intéressée, mais la nécessité de l'admission n'exclut pas la possibilité pour un nouvel Etat de devenir partie par voie de « succession » plutôt que par

⁵² *Ibid.*, 1970, vol. II, p. 67, doc. A/CN.4/225.

⁵³ Voir International Law Association, *The Effect... (op. cit.)*, p. 256 à 258, 327 à 330 et 334 à 339.

« adhésion ». Ainsi, bien que l'Accord relatif au transit des services aériens internationaux (1944) ne soit ouvert qu'à l'acceptation des membres de l'OACI⁵⁴, plusieurs Etats nouvellement indépendants, après leur admission à l'organisation, ont revendiqué le droit de se considérer comme continuant d'être parties à l'accord, et cette prétention n'a été contestée ni par le dépositaire (Etats-Unis d'Amérique) ni par les autres parties à l'accord⁵⁵. De même, bien qu'il soit nécessaire d'être membre de l'UNESCO ou de l'ONU pour pouvoir participer à l'Accord pour l'importation d'objets de caractère éducatif, scientifique ou culturel (1950)⁵⁶, cela n'a pas empêché un certain nombre d'Etats nouvellement indépendants de notifier, après être devenus membres, leur succession à cet accord⁵⁷. Au total, dix-sept Etats nouvellement indépendants ont de même envoyé des notifications de succession à la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (1946)⁵⁸, qui, aux termes de son article final (section 31), n'est ouverte qu'à l'adhésion des Membres de l'ONU.

8) Dans le cas des conventions internationales du travail, qui présupposent aussi que leurs parties contractantes sont membres de l'OIT, l'organisation a utilisé la qualité de membre comme un moyen de ménager des successions aux conventions du travail. Le cas du Pakistan, en 1947, est à l'origine d'une pratique qui s'est généralisée par la suite et suivant laquelle, dès son admission, chaque Etat nouvellement indépendant fait une déclaration reconnaissant qu'il continue d'être lié par les obligations contractées par son prédécesseur en ce qui concerne son territoire. Cette pratique, due à l'initiative du secrétariat de l'OIT, a souffert au début une ou deux exceptions⁵⁹ mais elle est devenue tellement habituelle que l'on a dit qu'il était inconcevable qu'un nouvel Etat puisse jamais devenir membre de l'organisation sans se reconnaître lié par les conventions du travail applicables à l'égard de son territoire à la date de son indépendance. Qui plus est, bien que ces déclarations soient faites à l'occasion de l'admission à l'organisation — et, par conséquent, quelque temps après la date de l'accession à l'indépendance —, elles sont traitées de la même façon que des notifications de succession, et les conventions du

travail en question sont considérées comme liant le nouvel Etat à compter de la date de l'indépendance.

9) D'autre part, certains traités multilatéraux peuvent être adoptés au sein d'un organe d'une organisation internationale sans être par ailleurs différents d'un traité adopté à une conférence diplomatique. On peut citer comme exemples la Convention sur les droits politiques de la femme (1953) et la Convention sur la nationalité de la femme mariée (1957), qui, toutes deux, ont été adoptées par une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies. Ces conventions sont, il est vrai, ouvertes à tout Membre de l'ONU, mais elles sont également ouvertes à tout Etat membre d'une institution spécialisée ou partie au Statut de la Cour internationale de Justice, ainsi qu'à tout membre invité à devenir partie par l'Assemblée générale, si bien que la qualité de membre de l'organisation a peu d'importance dans le cas de ces conventions. On peut donc conclure *a fortiori* que le fait que le traité a été adopté au sein d'une organisation ne fait pas obstacle à ce qu'un Etat nouvellement indépendant y devienne partie par voie de « succession » plutôt que par « adhésion »⁶⁰.

10) A la lumière de ce qui précède, on peut même se demander si le droit de la succession s'applique vraiment aux actes constitutifs d'organisations internationales. Par exemple, le droit que possède un Etat nouvellement indépendant de participer à des traités multilatéraux en vigueur en notifiant sa succession ne peut pas normalement s'étendre aux actes constitutifs d'une organisation internationale, parce que la participation à ces actes est généralement régie, comme on l'a vu aux paragraphes précédents, par les règles de l'organisation en question concernant l'acquisition de la qualité de membre. En revanche, il existe des organisations internationales — par exemple certaines unions — qui n'ont pas à proprement parler de règles spéciales pour l'acquisition de la qualité de membre. Dans ces organisations, le droit de la succession en matière de traités a été parfois appliqué, et peut s'appliquer, à la participation d'un Etat nouvellement indépendant à leurs actes constitutifs respectifs. En outre, il y a eu des cas, lors de la dissolution d'une union d'Etats, où la question de la participation des Etats séparés à l'organisation a été envisagée du point de vue du droit qui régit la succession en matière de traités. D'autre part, la succession à un acte constitutif n'est pas nécessairement liée à des questions concernant la qualité de membre. Par exemple, le principe de la variabilité des limites territoriales des traités s'applique dans le cas des traités constitutifs d'une organisation internationale. En résumé, s'il est vrai que bien souvent les règles de la succession d'Etats ne s'appliquent pas à l'acte constitutif d'une organisation internationale, il serait faux de dire qu'elles ne s'appliquent pas du tout à cette catégorie de traités. En principe, ce sont les règles pertinentes de l'organisation qui l'emportent, mais elle n'exclut pas complètement l'application des règles générales de la succession d'Etats en matière de traités

⁵⁴ Article VI. Voir Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 84, p. 397.

⁵⁵ Pakistan (1948), Ceylan (1957), Fédération de Malaisie (1959), Madagascar (1962) et Dahomey (1963). Voir Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'Etats* (publication des Nations Unies, numéro de vente: E/F. 68. V. 5), p. 224 à 226.

⁵⁶ Article IX. Voir Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 131, p. 33. Aux termes de cet article, d'autres Etats peuvent être invités à devenir parties, mais il semble qu'aucune invitation n'ait été faite.

⁵⁷ Ghana (1958), Malaisie (1959), Nigéria (1971), Zaïre (1962), Sierra Leone (1962), Chypre (1963), Rwanda (1964), Trinité-et-Tobago (1966), Malte (1968) et Maurice (1969). Voir Nations Unies, *Traités multilatéraux pour lesquels le Secrétaire général exerce les fonctions de dépositaire: état, au 31 décembre 1971, des signatures, ratifications, adhésions, etc.* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.72.V.7), p. 320 et 321.

⁵⁸ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1, p. 15.

⁵⁹ Ceylan (1948), le Viet-Nam (1950) et la Libye (1952) ont préféré déclarer qu'ils étudieraient au plus tôt la possibilité de ratifier officiellement les conventions. L'Indonésie (1950) a d'abord fait une déclaration analogue, mais elle a par la suite révisé sa position et décidé qu'elle se considérait comme continuant d'être liée par les ratifications de son prédécesseur.

⁶⁰ Cinq Etats ont envoyé au Secrétaire général des notifications de succession en ce qui concerne la Convention sur les droits politiques de la femme, et sept Etats également en ce qui concerne la Convention sur la nationalité de la femme mariée. Voir Nations Unies, *Traités multilatéraux... 1971 (op. cit)*, p. 331 et 332 et p. 338.

dans les cas où le traité est l'acte constitutif d'une organisation internationale.

11) Quant aux « traités adoptés au sein d'une organisation internationale », il est parfaitement possible que les organisations élaborent elles-mêmes les règles applicables aux questions de succession. Par exemple, comme on l'a déjà mentionné, l'OIT a établi une pratique suivie de façon constante concernant la reprise par les membres « successeurs » de l'organisation des obligations découlant des conventions de l'OIT applicables précédemment au territoire intéressé. Sans prendre position sur le point de savoir si cette pratique doit être considérée comme une coutume ou comme une règle intérieure de cette organisation, la Commission estime nécessaire de prévoir une réserve générale se référant aux règles pertinentes de ces organisations afin de tenir compte de ce genre de pratique en ce qui concerne les traités adoptés au sein d'une organisation internationale.

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

13) Pour ce qui est du sens du mot « règles » dans l'article 4, il est peut-être utile de rappeler la déclaration du Président du Comité de rédaction de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités selon laquelle le mot « règle », dans l'article correspondant de la Convention de Vienne sur le droit des traités, s'applique tant aux règles écrites qu'aux règles coutumières non écrites de l'Organisation, mais non aux simples pratiques qui n'ont pas atteint le stade de règles juridiques obligatoires⁶¹.

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

Article 5. — Obligations imposées par le droit international indépendamment d'un traité

Le fait qu'un traité ne soit pas en vigueur à l'égard d'un Etat successeur en raison de l'application des présents

⁶¹ Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, première session, Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.68.V.7), p. 160, 28^e séance de la Commission plénière, par. 15.

articles n'affecte en aucune manière le devoir d'un Etat de remplir toute obligation énoncée dans le traité à laquelle il est soumis en vertu du droit international indépendamment dudit traité.

Commentaire

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

2) La Commission avait jugé souhaitable, même si la chose pouvait être considérée comme évidente, que la terminaison d'un traité ne libère pas les parties des obligations énoncées dans le traité auxquelles elles sont également soumises en vertu d'une autre règle de droit international⁶².

3) Pour la même raison, la Commission a jugé souhaitable d'inclure une disposition générale concernant la première partie du présent projet d'articles et précisant que le fait qu'un traité ne soit pas maintenu en vigueur lors d'une succession d'Etats, lorsqu'il résulte de l'application des articles en question, ne dispense aucunement l'Etat successeur des obligations énoncées dans le traité qui sont en même temps des obligations auxquelles il est soumis en vertu du droit international indépendamment dudit traité.

Article 6. — Cas de succession d'Etats visés par les présents articles

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

Commentaire

1) Lorsqu'elle rédige des projets d'articles en vue de la codification de règles du droit international général, la Commission présume généralement que ces articles s'appliqueront à des faits se produisant, ou à des situations créées, conformément au droit international. En conséquence, elle ne précise pas, d'ordinaire, que leur application est ainsi limitée. Ce n'est que lorsque des cas non conformes au droit international appellent un traitement spécial ou une mention particulière que la Commission doit s'occuper de faits ou de situations non conformes au droit international. Ainsi, dans son projet d'articles sur le droit des traités, la Commission avait fait figurer, notamment, des dispositions particulières sur les traités obtenus par la contrainte et les traités en conflit avec des normes du *jus cogens*, ainsi que certaines réserves concernant les questions particulières de la res-

⁶² *Ibid.*, *Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.70.V.5), p. 61.

ponsabilité des Etats, de l'ouverture d'hostilités et des cas d'agression. Mais, en dehors de cela, la Commission et la Conférence sur le droit des traités ont présumé que les dispositions de la Convention sur le droit des traités s'appliqueraient à des faits se produisant et à des situations créées conformément au droit international.

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

Article 7. — Accords portant dévolution d'obligations ou de droits conventionnels d'un Etat prédécesseur à un Etat successeur

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

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

Commentaire

1) L'article 7 traite des effets juridiques d'accords par lesquels, lors d'une succession d'Etats, l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ont cherché à régler la dévolution au successeur des obligations et des droits du prédécesseur découlant de traités antérieurement applicables au territoire en question. Ces accords, habituellement appelés « accords de dévolution », ont été très fréquents, surtout — mais non pas exclusivement — dans les cas où un territoire dépendant devenait un Etat souverain au cours du processus de décolonisation de l'après-guerre.

2) Certains des Etats nouvellement indépendants qui n'ont pas conclu d'accord de dévolution n'ont pris

aucune mesure officielle pour indiquer leur position générale en ce qui concerne la succession en matière de traités; tel est le cas, par exemple, d'Etats qui sont issus d'anciens territoires français d'Afrique. Toutefois, nombre d'Etats nouvellement indépendants ont fait des déclarations unilatérales de caractère général, dont les termes diffèrent, par lesquelles ils prenaient position — négativement ou non — à l'égard de la dévolution de traités conclus par l'Etat prédécesseur au sujet de leur territoire. Ces déclarations, bien qu'elles présentent des affinités avec les accords de dévolution, constituent des actes juridiques de caractère nettement distinct, et sont donc examinées séparément à l'article 8 du projet. Le présent article ne traite que des accords entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur visant à régler la dévolution des traités.

3) La conclusion d'« accords de dévolution » paraît due essentiellement à ce que le Royaume-Uni a eu pour pratique constante de proposer un accord de dévolution à ses territoires d'outre-mer lorsqu'ils devenaient des Etats indépendants et qu'un grand nombre de ces territoires ont conclu un tel accord. La Nouvelle-Zélande a elle aussi conclu avec le Samoa-Occidental⁶³ un accord de dévolution sur le modèle des traités du Royaume-Uni avec ses territoires d'outre-mer, de même que la Malaisie avec Singapour lorsque ce dernier s'en est détaché⁶⁴. Des accords analogues ont été conclus entre l'Italie et la Somalie⁶⁵ et entre les Pays-Bas et l'Indonésie⁶⁶. La France, quant à elle, a conclu des accords de dévolution de caractère général avec le Cambodge, le Laos et le Viet-Nam⁶⁷, ainsi qu'un accord de caractère plus particulier avec le Maroc⁶⁸, mais les accords de dévolution ne semblent pas avoir été habituels entre la France et ses anciens territoires africains⁶⁹. Les termes de ces accords présentent certaines différences selon les cas, notamment

⁶³ Echange de lettres du 30 novembre 1962 (voir Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 476, p. 5 et 7).

⁶⁴ Accord entre la Malaisie et Singapour, relatif à la constitution de Singapour en tant qu'Etat indépendant et souverain, détaché de la Malaisie, signé à Kuala Lumpur le 7 août 1965. Voir document A/CN.4/263 (supplément, établi par le Secrétariat, à *Documentation concernant la succession d'Etats* [op. cit.], Singapour, Traités.

⁶⁵ Traité d'amitié (avec échange de notes) conclu entre l'Italie et la Somalie à Mogadiscio le 1^{er} juillet 1960. Pour le texte original italien, voir *Diritto Internazionale*, vol. XVI, 1962, p. 440 à 442. Traduction anglaise (du Gouvernement britannique) dans Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'Etats* (op. cit.), p. 169 et 170.

⁶⁶ Projet d'accord sur les mesures transitoires inclus dans l'Accord de la Conférence de la Table ronde entre le Gouvernement des Pays-Bas et le Gouvernement de la République d'Indonésie, du 27 décembre 1949 (voir Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 69, p. 267).

⁶⁷ Traité d'amitié et d'association entre le Royaume du Laos et la République française (22 octobre 1953), art. 1^{er} (Nations Unies. *Documentation concernant la succession d'Etats* [op. cit.], p. 72, et Traité d'indépendance du Viet-Nam, du 4 juin 1954, art. 2 (France, Présidence du Conseil et Ministère des affaires étrangères, *La documentation française — Articles et documents*, Paris, 15 juin 1954, n^o 067, Textes du jour: Documents de politique internationale, XCVII).

⁶⁸ Convention diplomatique franco-marocaine du 20 mai 1956 (voir *Annuaire français de droit international*, 1956, Paris, 1957, vol. II, p. 133).

⁶⁹ Un tel accord paraît avoir été conclu entre la France et la Côte d'Ivoire.

lorsqu'ils se rapportent à des situations particulières, comme dans le cas des traités conclus entre la France et le Maroc et entre l'Italie et la Somalie. Mais, à l'exception de l'*Indian Independence (International Arrangements) Order (1947)*⁷⁰, ordonnance qui règle les cas particuliers de l'Inde et du Pakistan, les accords conclus revêtent la forme de traités; en outre, sauf quelques exceptions (dont les accords conclus par la France), ces accords ont été enregistrés en tant que tels au Secrétariat de l'ONU.

4) Les accords de dévolution présentent de l'intérêt sous deux aspects distincts. Le premier se rapporte à la mesure dans laquelle ils permettent, si tant est qu'ils le fassent, d'assurer la succession des traités conclus par l'Etat prédécesseur ou le maintien de ces traités; le deuxième aspect a trait aux indications qu'ils peuvent contenir en ce qui concerne le point de vue des Etats sur le droit coutumier régissant la succession d'Etats en matière de traités. Ce deuxième aspect est examiné dans le commentaire de l'article 11. Ainsi donc, le présent article ne concerne que les effets juridiques d'un accord de dévolution considéré comme un instrument ayant pour objet de prévoir les obligations et les droits conventionnels d'un Etat nouvellement indépendant. La caractéristique générale des accords de dévolution est de prévoir la transmission, par l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur, des obligations et des droits de l'Etat prédécesseur concernant le territoire en vertu des traités conclus par l'Etat prédécesseur et s'appliquant au territoire. L'accord conclu en 1957 entre la Fédération de la Malaisie et le Royaume-Uni par un échange de lettres⁷¹ peut servir d'exemple typique d'accord de dévolution. Les dispositions portant sur le fond, qui sont énoncées dans la lettre du Royaume-Uni, sont rédigées comme suit :

J'ai l'honneur de me référer à la *Federation of Malaya Independence Act, 1957*, en vertu duquel la Malaisie est devenue un Etat indépendant au sein du Commonwealth britannique et de déclarer que le Gouvernement du Royaume-Uni considère que le Gouvernement de la Fédération de Malaisie accepte les dispositions suivantes :

i) Toutes les obligations et responsabilités qui incombent au Gouvernement du Royaume-Uni aux termes de tout instrument international valide sont, à dater du 31 août 1957, assumées par le Gouvernement de la Fédération de Malaisie pour autant que lesdits actes peuvent être considérés comme s'appliquant directement à la Fédération de Malaisie.

ii) A dater du 31 août 1957, le Gouvernement de la Fédération de Malaisie jouira de tous les droits et privilèges dont le Gouvernement du Royaume-Uni a joui jusqu'à cette date du fait de l'application directe ou indirecte à la Fédération de Malaisie de tout instrument international de ce genre.

Je saurais gré à Votre Excellence de bien vouloir confirmer que les dispositions qui précèdent rencontrent l'agrément du Gouvernement de la Fédération de Malaisie et que la présente lettre et la réponse de Votre Excellence constitueront un accord entre les deux gouvernements⁷².

5) La question des effets juridiques d'un traité de ce genre entre les parties à ce traité — à savoir l'ancien

Etat souverain et l'Etat successeur — ne peut être séparée de la question de ses effets à l'égard des Etats tiers, car ces Etats ont des droits et des obligations conventionnels dont un accord de dévolution vise précisément à régler le sort. En conséquence, il importe, semble-t-il, d'examiner comment les règles générales du droit international concernant les traités et les Etats tiers, c'est-à-dire les articles 34 à 36 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, s'appliquent aux accords de dévolution, ce qui comporte la recherche de l'intention des parties à ces accords. Il suffit de jeter un coup d'œil sur le type d'accord de dévolution reproduit au paragraphe précédent pour constater que l'intention des parties à ces accords est de prévoir *entre elles leurs propres droits et obligations* découlant des instruments en cause, et non pas de prévoir les droits ou obligations des Etats tiers, au sens des articles 35 et 36 de la Convention de Vienne. Il se peut que, dans la pratique, la véritable utilité d'un accord de dévolution réside en ce qu'il facilite le maintien des liens conventionnels entre un territoire devenu indépendant et d'autres Etats. Mais on ne saurait généralement interpréter le texte des accords de dévolution comme signifiant qu'ils sont destinés à être le moyen d'établir des droits ou obligations pour les Etats tiers. Suivant leurs termes, ils traitent simplement du transfert des droits et obligations conventionnels de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur.

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

7) Si l'on passe maintenant aux effets juridiques directs que les accords de dévolution peuvent avoir entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, et si l'on prend d'abord le transfert des obligations, il paraît évident que, à partir de la date de l'indépendance, les obligations conventionnelles de l'Etat prédécesseur cessent automatiquement de lier cet Etat pour ce qui est du territoire devenu indépendant. Cela découle du principe de la variabilité des limites territoriales des traités, qui peut s'appliquer à

⁷⁰ Voir *British and Foreign State Papers, 1947*, Londres, H.M.S.O., 1955, Part I, vol. 147, p. 158 à 176.

⁷¹ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 279, p. 287.

⁷² *Ibid.*, p. 289.

L'Etat prédécesseur aussi bien dans le cas d'un territoire qui devient indépendant que dans le cas (prévu à l'article 10) du simple transfert d'un territoire à un autre Etat existant, car le territoire de l'Etat nouvellement créé a cessé de faire partie de l'ensemble du territoire de l'Etat prédécesseur. Inversement, à la date de succession, le territoire passe au régime conventionnel de l'Etat nouvellement créé, et, comme l'accord de dévolution n'a pas pour effet, à lui seul, de transférer les obligations conventionnelles de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur sans l'assentiment des autres Etats parties, ledit accord n'établit, *par lui-même*, aucun lien conventionnel entre l'Etat successeur et les autres Etats parties aux traités de l'Etat prédécesseur.

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

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

10) On doit donc en conclure que, par eux-mêmes, les accords de dévolution ne modifient sensiblement pour aucun des Etats intéressés (Etat successeur, Etat prédécesseur, autres Etats parties) la situation qui serait la leur sans lesdits traités. L'intérêt d'un accord de ce genre vient avant tout des indications qu'il donne sur les intentions de l'Etat nouvellement indépendant à l'égard des traités conclus par son prédécesseur et de la déclaration formelle et publique qu'il fournit quant au transfert de la responsabilité des relations conventionnelles du territoire. Cela est conforme aux principes généraux du droit des traités et semble confirmé par la pratique des Etats. En même temps, les accords de dévolution peuvent jouer un rôle pour assurer la continuité des relations conventionnelles lors de l'accession à l'indépendance⁷³.

11) La pratique des Etats paraît confirmer que l'intérêt des accords de dévolution réside avant tout dans le fait qu'ils sont l'expression de la *volonté* de l'Etat successeur de maintenir les relations conventionnelles de l'Etat prédécesseur à l'égard du territoire. Il paraît clair en tout cas que les accords de dévolution, s'ils sont valides, constituent l'expression *générale* de la volonté de l'Etat successeur de maintenir les traités de l'Etat prédécesseur à l'égard du territoire. La question importante est de savoir si un accord de dévolution constitue quelque chose de plus, à

savoir une *offre* de maintenir les traités de l'Etat prédécesseur qu'un Etat tiers partie à l'un de ces traités pourrait accepter, obligeant, par cette seule acceptation, l'Etat successeur à maintenir les traités. Au paragraphe 5 ci-dessus, il a été dit qu'un accord de dévolution ne peut, suivant ses termes mêmes, être conçu comme un instrument qui serait le moyen d'établir des droits pour des Etats tiers. Même dans ces conditions, faut-il considérer un accord de dévolution comme une manifestation du consentement de l'Etat successeur au maintien des traités, consentement qu'un Etat tiers pourrait, par son seul assentiment, exprès ou tacite, transformer en un accord de maintenir en vigueur les traités de l'Etat prédécesseur? Ou, lorsqu'il s'agit de traités multilatéraux, la conclusion et l'enregistrement d'un accord de dévolution constituent-ils une notification de succession, de telle sorte que l'Etat successeur doit immédiatement être considéré par le dépositaire comme partie au traité?

12) Le Secrétaire général, dans sa pratique en tant que dépositaire de traités multilatéraux, paraît avoir commencé par attribuer aux accords de dévolution des effets dans une large mesure automatique⁷⁴, mais il semble qu'il ait incliné ultérieurement à y voir plutôt une expression générale d'intention. La pratique actuelle du Secrétaire général semble reposer sur l'opinion que, nonobstant la conclusion d'un accord de dévolution, l'on ne devrait pas compter un Etat nouvellement indépendant au nombre des parties à un traité multilatéral sans avoir au préalable obtenu confirmation que cela est conforme à son intention. C'est ainsi que le mémorandum du Secrétariat sur « La succession d'Etats et les conventions multilatérales générales dont le Secrétaire général est dépositaire », daté de 1962, explique que, lorsqu'un accord de dévolution a été enregistré ou est venu à la connaissance du Secrétaire général, une lettre se référant à l'accord est adressée au nouvel Etat. Elle est rédigée dans les termes suivants:

Le Secrétaire général, se fondant sur les dispositions de l'accord précité, considère que votre gouvernement se reconnaît lié à compter de [date de l'indépendance] par tous les instruments dont [son prédécesseur] avait étendu l'application au [nouvel Etat] et dont le Secrétaire général est dépositaire. Le Secrétaire général vous serait très obligé de bien vouloir lui confirmer cette interprétation *afin qu'il puisse, pour s'acquitter de ses fonctions de dépositaire, en aviser tous les Etats intéressés* *⁷⁵.

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

13) Le Secrétaire général reçoit l'accord de dévolution non pas en sa qualité de dépositaire de traités multilatéraux, mais simplement en vertu de l'Article 102 de la

⁷³ Pour estimer la valeur des accords de dévolution, voir International Law Association, *The effect...* (op. cit.), chap. 9.

⁷⁴ Voir « Précis de la pratique du Secrétaire général dépositaire d'accords multilatéraux » (ST/LEG/7), par. 108 à 134; et avis juridique donné en 1963 au Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, dans Nations Unies, *Annuaire juridique, 1963* (publication des Nations Unies, numéro de vente: 65.V.3), p. 189 et 190.

⁷⁵ *Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. II, p. 142, doc. A/CN.4/150, par. 133.

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

14) La pratique d'autres dépositaires de traités multilatéraux ne semble pas davantage confirmer l'idée qu'un accord de dévolution, en tant que tel, a pour effet de réaliser ou de parfaire une succession à un traité multilatéral sans que l'Etat notifie expressément sa volonté à l'égard du traité en question. Il est arrivé, semble-t-il, qu'on se fonde dans une certaine mesure sur un accord de dévolution comme facteur permettant d'établir la participation d'un Etat à un traité multilatéral. C'est ainsi que, à la requête du Gouvernement néerlandais, le Gouvernement suisse semble avoir jugé que l'accord de dévolution entre les Pays-Bas et l'Indonésie offrait une base suffisante pour considérer l'Indonésie comme partie en son nom propre à la Convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques⁷⁶. Toutefois, dans sa pratique générale en tant que dépositaire de ladite convention et d'autres conventions, y compris les conventions humanitaires de Genève, le Gouvernement suisse ne semble pas avoir vu dans l'accord de dévolution une base suffisante pour considérer un Etat successeur comme partie à la convention, et n'a agi qu'à la suite d'une déclaration ou notification de l'Etat en question⁷⁷. L'Indonésie a également précisé à une autre occasion qu'elle n'interprète pas son accord de dévolution comme l'engageant à l'égard de traités particuliers. De plus, il semble, d'après la pratique des Etats-Unis d'Amérique publiée dans *Documentation concernant la succession d'Etats*⁷⁸, que les Etats-Unis ne retiennent que la déclaration ou la notification de l'Etat successeur, et non la conclusion d'un accord de dévolution par ce dernier, pour décider si cet Etat doit être considéré comme partie à un traité multilatéral pour lequel les Etats-Unis assument les fonctions de dépositaire.

15) Il se peut que la pratique de divers Etats, qu'il s'agisse d'Etats « successeurs » ou d'Etats « tiers » intéressés, soit moins nettement établie, mais elle semble aussi confirmer le caractère limité de la portée des accords de dévolution. Le Royaume-Uni a parfois paru considérer qu'un accord de dévolution pouvait suffire à rendre l'Etat successeur partie aux traités du Royaume-Uni précédemment appliqués au territoire en question. Ainsi en 1961, il semble que le Royaume-Uni ait fait savoir à la Fédération du Nigéria que son accord de dévolution suffirait à faire du Nigéria une partie distincte à la Convention de Varsovie de 1929, et le Nigéria parait

l'occurrence avoir fini par se ranger à ce point de vue⁷⁹. En revanche, le Nigéria a refusé de considérer son accord de dévolution comme l'obligeant à assumer les obligations découlant pour le Royaume-Uni de certains traités d'extraditions⁸⁰. Quoi qu'il en soit, précédemment, le Royaume-Uni semble avoir donné au Gouvernement de la Birmanie une indication assez différente à propos de la même Convention de Varsovie⁸¹. En outre, lorsqu'il a envisagé la question en tant qu'« Etat tiers », le Royaume-Uni a refusé d'attribuer des effets automatiques à un accord de dévolution. Ainsi, lorsqu'il fut informé par le Laos que celui-ci considérait la Convention anglo-française de 1922 au sujet des actes de procédure en matière civile et commerciale comme continuant de s'appliquer entre le Laos et le Royaume-Uni du fait d'un accord de dévolution, le Royaume-Uni a déclaré qu'il était prêt à admettre qu'il en soit ainsi, mais il a ajouté que le Royaume-Uni

[...] souhaitait qu'il soit entendu que la Convention restait en vigueur non en vertu du Traité d'amitié franco-laotien de 1953, mais parce que le Gouvernement de Sa Majesté et le Gouvernement du Laos étaient convenus que la Convention anglo-française de 1922 au sujet des actes de procédure en matière civile et commerciale devait rester en vigueur entre le Royaume-Uni et le Laos⁸².

Le Gouvernement du Laos s'est rangé, semble-t-il, à cette manière de voir. De même, dans l'*Affaire du temple de Préah Vihéar*⁸³, au cours de la procédure sur les exceptions préliminaires de la Thaïlande, celle-ci a soutenu officiellement devant la Cour internationale de Justice que, à l'égard des « Etats tiers », les accords de dévolution sont *res inter alios acta* et ne les lient en aucune façon.

16) Un accord de dévolution est considéré par les Etats-Unis d'Amérique comme une « reconnaissance en termes généraux du maintien en vigueur d'accords » justifiant les mentions appropriées dans le recueil *Treaties in Force*⁸⁴. Toutefois, les Etats-Unis ne semblent pas considérer l'accord de dévolution comme décisif quant à l'attitude du nouvel Etat indépendant à l'égard des divers traités; ils ne considèrent pas non plus le fait d'inscrire dans le recueil *Treaties in Force* un certain traité en regard du nom du nouvel Etat comme constituant autre chose qu'une présomption ou une probabilité quant au maintien en

⁷⁶ *Ibid.*, p. 181.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 193 et 194.

⁸¹ *Ibid.*, p. 180 et 181.

⁸² *Ibid.*, p. 188. Encore plus explicite est le commentaire du Royaume-Uni sur cet épisode (*ibid.*, p. 188 et 189). Voir également l'avis du Royaume-Uni communiqué au Pakistan, à savoir que l'*Indian Independence (International Arrangements) Order, 1947* ne pouvait avoir de validité qu'entre l'Inde et le Pakistan et ne saurait régir la situation du Pakistan vis-à-vis de la Thaïlande [Siam] (*ibid.*, p. 190 et 191).

⁸³ Voir *C.I.J. Mémoires, Temple de Préah Vihéar*, vol. II, p. 33. La Cour elle-même ne s'est pas prononcée sur la question de la succession, car elle a estimé que l'affaire relevait de sa compétence pour d'autres motifs.

⁸⁴ Etats-Unis d'Amérique, Department of State, *Treaties in Force — A List of Treaties and other International Agreement of the United States in Force*, Washington (D.C.), U.S. Government Printing Office. La pratique des Etats-Unis a été définie dans une lettre adressée par un conseiller juridique adjoint du Département d'Etat au rédacteur en chef de l'*American Journal of International Law* (reproduite dans *International Law Association, The Effect...* [op. cit.], p. 382 à 386).

⁷⁶ *Ibid.*, 1968, vol. II, p. 13 et 14, doc. A/CN.4/200/Rev.2 et 200/Add.1 et 2, par. 26 à 29.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 15 et suiv., par. 35 à 85, et p. 39 et suiv., par. 158 à 224.

⁷⁸ *Op. cit.*, p. 224 à 228.

vigueur du traité vis-à-vis dudit Etat. Il semblerait plutôt que la pratique des Etats-Unis consiste à essayer de voir clair dans les intentions du nouvel Etat indépendant et d'arriver avec lui à un commun accord sur le maintien en vigueur des divers traités ⁸⁵.

17) De nombreux Etats nouvellement indépendants qui ont conclu des accords de dévolution se sont tenus pour liés au moins par certaines des conventions multilatérales dont le Secrétaire général est dépositaire et qui étaient précédemment appliquées à leur territoire. Pourtant, certains d'entre eux ne l'ont pas fait ⁸⁶. Dans le cas d'autres conventions multilatérales générales, la situation semble à peu près identique ⁸⁷. Dans le cas de traités bilatéraux, les Etats nouvellement indépendants ne semblent pas considérer un accord de dévolution comme les obligeant vis-à-vis d'Etats tiers à reconnaître le maintien en vigueur de chaque traité sans exception, mais se réservent le droit de faire connaître leurs intentions à l'égard de chaque traité en particulier. C'est la position qu'a prise très nettement le Gouvernement indonésien dans une note du 18 octobre 1963 à l'ambassade de la République fédérale d'Allemagne ⁸⁸. Ni cette note ni une précédente note adressée en janvier 1961 par le Gouvernement indonésien au Royaume-Uni en des termes analogues ⁸⁹ ne semble avoir soulevé d'objection de la part de l'autre Etat. Tout en citant son accord de dévolution comme preuve de sa volonté de maintenir en vigueur après l'indépendance certains traités conclus entre le Royaume-Uni et les Etats-Unis d'Amérique, le Ghana, dans son échange de lettres avec les Etats-Unis, s'est réservé une certaine liberté de négociation concernant le maintien en vigueur de toute disposition particulière de traités existants ⁹⁰. Dans un échange de lettres avec le Royaume-Uni au sujet de traités d'extradition, le Nigéria semble également avoir considéré qu'il disposait d'une large liberté d'appréciation quant au maintien en application de cette catégorie de traités ⁹¹, et il a fait de même dans un échange de lettres avec les Etats-Unis d'Amérique ⁹². Même quand l'Etat successeur est,

d'une façon générale, disposé à reconnaître, conformément à l'accord de dévolution, la continuité des traités de son prédécesseur, il n'est pas rare qu'il juge nécessaire ou souhaitable de conclure avec un Etat tiers un accord prévoyant expressément le maintien d'un traité déterminé ⁹³.

18) La pratique des Etats ne permet donc pas de conclure qu'un accord de dévolution doit être considéré comme créant par lui-même un lien juridique entre l'Etat successeur et les Etats tiers parties, par rapport aux traités applicables au territoire de l'Etat successeur avant son accession à l'indépendance. Il est certain que des Etats successeurs et des Etats tiers parties à l'un de ces traités ont eu tendance à considérer un accord de dévolution comme créant une certaine présomption du maintien en vigueur de certaines catégories de traités. Cependant, ni les Etats successeurs, ni les Etats tiers, ni les dépositaires n'ont, en règle générale, attribué des effets automatiques aux accords de dévolution. Il semble donc ressortir de la pratique des Etats, ainsi que des principes du droit des traités s'y rapportant, que les accords de dévolution, si importants qu'ils puissent être comme manifestation générale de la position de l'Etat successeur à l'égard des traités de son prédécesseur, doivent être considérés comme *res inter alios acta* en ce qui concerne ses relations avec les Etats tiers ⁹⁴.

19) Compte tenu de ce qui précède, le *paragraphe 1* de l'article 7 déclare que les obligations ou les droits d'un Etat prédécesseur découlant de traités en vigueur à l'égard d'un territoire à la date d'une succession d'Etats ne deviennent pas les obligations ou les droits de l'Etat successeur vis-à-vis d'autres Etats parties *du seul fait* que l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ont conclu un accord de dévolution. Pour dissiper tout doute éventuel sur ce point, l'article spécifie la règle (qui découle à la fois de principes généraux et de la pratique des Etats) selon laquelle un accord de dévolution ne crée pas par lui-même de lien juridique entre l'Etat successeur et les autres Etats parties.

20) Le *paragraphe 2* de l'article dispose ensuite que, même si un accord de dévolution a été conclu, « les effets d'une succession d'Etats » sur les traités qui, à la date de la succession, étaient en vigueur à l'égard du territoire en question sont régis par les présents articles. Cela n'enlève rien à la pertinence que peut avoir un accord de dévolution en tant qu'expression générale de la politique de l'Etat successeur à l'égard du maintien en vigueur des traités de son prédécesseur, ni à sa signification dans le processus qui aboutit au maintien en vigueur d'un traité. Ce que dit ce paragraphe, c'est que, nonobstant la conclusion d'un accord de dévolution, les effets d'une succession d'Etats sont régis par les règles du droit international général sur

⁸⁵ Voir échanges de notes des Etats-Unis d'Amérique avec le Ghana, la Trinité-et-Tobago et la Jamaïque, dans Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'Etats* (*op. cit.*), p. 211 à 220 et 223.

⁸⁶ Par exemple l'Indonésie et la Somalie. Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. II, p. 128 à 130, doc. A/CN.4/150, par. 21 et 31 à 33, et p. 138, par. 106.

⁸⁷ *Ibid.*, 1968, vol. II, p. 1, doc. A/CN.4/200/Rev.2 et 200/Add.1 et 2. Les conventions internationales du travail constituent un cas particulier étant donné que l'OIT a pour pratique de demander aux nouveaux Etats de reconnaître, au moment de leur admission à l'OIT, le maintien des conventions du travail.

⁸⁸ Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'Etats* (*op. cit.*), p. 37. Dans l'affaire Westerling, l'Indonésie elle-même a invoqué le Traité anglo-néerlandais d'extradition de 1898, et le Gouvernement du Royaume-Uni a fait savoir à la Cour qu'il reconnaissait la succession de l'Indonésie aux droits et obligations des Pays-Bas découlant du traité (*ibid.*, p. 196 et 197).

⁸⁹ *Ibid.*, p. 186.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 211 à 213.

⁹¹ *Ibid.*, p. 193 et 194.

⁹² Voir International Law Association, *Report of the Fifty-third Conference, Buenos Aires, 1968*, Londres, 1969, p. 630 [Interim Report of the Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors (rapport intérimaire du Comité de la succession des Etats nouveaux aux traités et à certaines autres obligations de leurs prédécesseurs), annexe E].

⁹³ Par exemple, accords entre Inde et Belgique (Belgique, *Moniteur belge*, Bruxelles, 26 février 1955, année 1955, n° 57, p. 967), Pakistan et Belgique (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 133, p. 200 à 202), Pakistan et Suisse (Suisse, *Recueil officiel des lois et ordonnances de la Confédération suisse*, Berne; 15 décembre 1955, année 1955, n° 50, p. 1168), Pakistan et Argentine (Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'Etats* [*op. cit.*], p. 6 et 7), Etats-Unis d'Amérique et Trinité-et-Tobago et Etats-Unis d'Amérique et Jamaïque (*ibid.*, p. 220 à 224).

⁹⁴ Une autre considération doit entrer en ligne de compte : c'est la difficulté qu'il y a, dans certains cas, à savoir quels traités sont couverts par un accord de dévolution.

la succession d'Etats en matière de traités codifiées dans les présents articles. Il souligne qu'un traité de dévolution ne peut *par lui-même* transmettre à l'Etat successeur, par rapport à d'autres Etats parties, d'obligations ou de droits conventionnels qu'il n'assumerait pas en tout état de cause en vertu du droit international général.

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

Article 8. — Déclaration unilatérale de l'Etat successeur concernant les traités de l'Etat prédécesseur

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

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

Commentaire

1) Comme il est indiqué au paragraphe 2 du commentaire de l'article 7, plusieurs Etats nouvellement indépendants ont fait des déclarations unilatérales de caractère général par lesquelles ils ont indiqué une certaine position à l'égard des traités qui s'appliquaient à leurs territoires respectifs avant la date de la succession d'Etats. Le présent article traite des conséquences juridiques de ces déclarations unilatérales dans les relations entre l'Etat auteur de la déclaration et les autres Etats parties aux traités en question.

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

Le Gouvernement tanganyikais est conscient de l'intérêt qu'il y a à assurer, dans toute la mesure compatible avec l'accession à la pleine indépendance de l'Etat du Tanganyika, la continuité des liens juridiques entre le Tanganyika et les divers Etats avec lesquels, par le truchement du Royaume-Uni, le territoire du Tanganyika se trouvait, avant l'indépendance, lié par des relations conventionnelles. En conséquence, le Gouvernement tanganyikais tient à faire la déclaration ci-après :

En ce qui concerne les traités bilatéraux que le Royaume-Uni a valablement conclus au nom du territoire du Tanganyika ou que le Royaume-Uni a valablement appliqués, ou dont il a valablement étendu l'application au Tanganyika, le Gouvernement tanganyikais est disposé à continuer d'appliquer sur son territoire, sur la base de la réciprocité, les clauses de tous ces traités pendant une période de deux ans à compter de la date de l'indépendance (c'est-à-dire jusqu'au 8 décembre 1963), à moins que lesdits traités ne soient abrogés ou modifiés auparavant d'un commun accord. A l'expiration de cette période, le Gouvernement tanganyikais considérera comme éteints ceux de ces traités qui ne peuvent, par le jeu de l'application des règles du droit international coutumier, être considérés à tout autre titre comme encore en vigueur.

Le Gouvernement tanganyikais espère sincèrement que pendant ladite période de deux ans il pourra, par la voie normale des négociations diplomatiques, parvenir à une entente satisfaisante avec les Etats intéressés quant à la possibilité de maintenir en vigueur ou de modifier lesdits traités.

Le Gouvernement tanganyikais n'ignore pas que la déclaration qui précède, applicable aux traités bilatéraux, ne peut être aussi aisément appliquée aux traités multilatéraux. En ce qui concerne ces derniers traités, le Gouvernement tanganyikais se propose donc de revoir chacun d'eux individuellement et de faire savoir au dépositaire, dans chaque cas, quelles mesures il entend prendre à l'égard de chacun desdits instruments — par voie de confirmation de l'extinction, de confirmation de la succession, ou d'adhésion. Pendant cette période intérimaire d'examen, toute partie à un traité multilatéral qui, avant l'indépendance, avait été appliqué, ou dont l'application avait été étendue au Tanganyika pourra, sur la base de la réciprocité, se prévaloir, à l'encontre du Tanganyika, des clauses dudit traité⁹⁵.

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

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

⁹⁵ Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'Etats* (op. cit.), p. 177 et 178.

J'ai l'honneur [...] de me référer à la note que le Premier Ministre du Tanganyika alors en fonction a adressé à Votre Excellence le 9 décembre 1961, pour indiquer la position de son gouvernement à l'égard des instruments internationaux conclus par le Royaume-Uni dont les dispositions s'appliquaient au Tanganyika avant son accession à l'indépendance. Le Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni déclare que, lorsque le Tanganyika est devenu un Etat indépendant et souverain, le 9 décembre 1961, le Gouvernement du Royaume-Uni a cessé d'avoir ses obligations et les droits qu'il avait auparavant en tant qu'autorité responsable de l'administration du Tanganyika, du fait de l'application au Tanganyika desdits instruments internationaux⁹⁶.

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

3) Le précédent créé par le Tanganyika⁹⁷ a été suivi par un certain nombre d'autres Etats nouvellement indépendants, dont les déclarations unilatérales ont cependant revêtu des formes diverses⁹⁸.

4) Le Botswana en 1966 et le Lesotho en 1967 ont fait des déclarations analogues à celle du Tanganyika⁹⁹. En 1969, le Lesotho a prié le Secrétaire général de communiquer à tous les Etats Membres de l'ONU une autre déclaration, prorogeant de deux années supplémentaires la période de deux ans prévue pour revoir les traités bilatéraux dans sa déclaration de 1967. En même temps, le Lesotho indiquait qu'il continuait d'examiner sa situation à l'égard des traités multilatéraux et que, conformément à sa déclaration précédente, il n'était pas nécessaire de proroger formellement ladite période. Cette nouvelle déclaration se terminait par la mise en garde suivante :

Le Gouvernement du Royaume du Lesotho tient à ce qu'il soit bien entendu qu'il s'agit là d'un simple arrangement transitoire. En aucun cas, on ne saurait conclure que par cette déclaration le Lesotho a adhéré à tel ou tel traité ou signifié le maintien en vigueur de tel ou tel traité par voie de succession¹⁰⁰.

5) En 1968, Nauru a aussi fait une déclaration qui, à l'exception de quelques différences de forme, suit de près le modèle de celle du Tanganyika. Toutefois, la déclaration de Nauru présente une différence de fond sur un point, signalé en raison de l'intérêt éventuel qu'il peut présenter pour la question générale de l'existence de règles de droit coutumier relatives à la succession en matière de traités en ce qui concerne les traités bilatéraux. La déclaration du Tanganyika prévoit que, à l'expiration de la période transitoire d'examen, le Tanganyika « considérera comme éteints ceux de ces traités qui ne peuvent, par le jeu de l'application des règles du droit international coutumier, être considérés à tout autre titre comme encore en

vigueur^{* 101} ». Par contre, la déclaration de Nauru prévoit que Nauru considérera « tout traité de cette nature comme éteint à moins qu'il n'ait été précédemment convenu avec l'autre partie contractante de maintenir ledit traité en vigueur^{* 102} », sans qu'il soit fait mention du droit coutumier. En outre, Nauru a demandé que sa déclaration soit communiquée à tous les membres des institutions spécialisées tout comme aux Membres de l'ONU¹⁰³.

6) L'Ouganda, dans une note adressée au Secrétaire général le 12 février 1963¹⁰⁴, a fait une déclaration établissant une procédure unique d'application provisoire pour les traités bilatéraux et les traités multilatéraux. Dans cette déclaration, il était dit que l'Ouganda continuerait à appliquer, sur la base de la réciprocité, jusqu'à la fin de 1963, tous les traités que le Royaume-Uni avait valablement conclus au nom du Protectorat de l'Ouganda ou dont il avait valablement étendu l'application à l'Ouganda avant le 9 octobre 1962 (date de l'indépendance), à moins qu'ils ne soient abrogés, ou modifiés par accord avec les autres parties intéressées. La déclaration portait en outre que, à l'expiration de cette période, ou de toute prorogation ultérieure de cette période notifiée de la même manière, l'Ouganda considérerait les traités comme éteints, à l'exception de ceux qui, « en vertu des règles du droit international coutumier, doivent être considérés à tout autre titre comme encore en vigueur ». Dans cette déclaration, l'Ouganda exprimait aussi l'espoir qu'avant l'expiration de la période prescrite il pourrait, par la voie normale des négociations diplomatiques, parvenir à une entente satisfaisante avec les Etats intéressés quant à la possibilité de maintenir en vigueur ou de modifier lesdits traités; pour ce qui est des traités multilatéraux, il a exprimé son intention de faire savoir au depositaire dans le même délai les mesures qu'il entendait prendre à l'égard de chaque traité. Comme le Tanganyika, l'Ouganda a déclaré expressément qu'au cours de la période d'examen les autres parties aux traités pourraient, sur la base de la réciprocité, se prévaloir à l'encontre de l'Ouganda des clauses de ces traités¹⁰⁵.

Ensuite, le Kenya¹⁰⁶ et le Malawi¹⁰⁷ ont prié le Secrétaire général de notifier aux Membres de l'ONU les

¹⁰¹ Voir ci-dessus par. 2.

¹⁰² Etats-Unis d'Amérique, Department of State, *Treaties in Force: A List of Treaties and Other International Agreements of the United States in Force on January 1, 1972*, Department of State Publication 8628, Washington (D.C.), U.S. Government Printing Office, p. 169.

¹⁰³ Le texte complet de la déclaration figure dans une communication datée du 28 mai 1968 et transmise par le Secrétaire général le 2 juillet 1968 (LE 222 NAURU).

¹⁰⁴ Voir Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'Etats* (op. cit.), p. 179 et 180. Voir également la déclaration explicative du Gouvernement de l'Ouganda dans le « Sessional Paper n° 2 », de 1963, dans International Law Association, *The Effect...* (op. cit.), p. 386.

¹⁰⁵ Dans la déclaration de l'Ouganda, il n'est explicitement question que des traités multilatéraux, mais l'Ouganda paraît clairement vouloir que les parties à l'un quelconque des traités puissent, sur la base de la réciprocité, se prévaloir des dispositions dudit traité à son encontre au cours de la période d'examen.

¹⁰⁶ Pour le texte de la déclaration du Kenya, voir document A/CN.4/263 (supplément, établi par le Secrétariat, à *Documentation concernant la succession d'Etats* [op. cit.]), Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Traités, Kenya.

¹⁰⁷ Pour le texte de la déclaration du Malawi, voir *ibid.*, Traités, Malawi.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 178.

⁹⁷ Pour la déclaration faite ultérieurement par la République-Unie de Tanzanie au sujet de l'union du Tanganyika avec Zanzibar, voir paragraphe 10 du présent commentaire.

⁹⁸ Pour le texte de la déclaration des Tonga, voir document A/CN.4/263 (supplément, établi par le Secrétariat, à *Documentation concernant la succession d'Etats* [op. cit.]), Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Traités, Tonga.

⁹⁹ *Ibid.*, Traités, Botswana, Lesotho.

¹⁰⁰ *Ibid.*, Traités, Lesotho.

déclarations faites par eux sous la même forme que par l'Ouganda. La déclaration du Kenya contenait un alinéa supplémentaire qui présente un certain intérêt en relation avec les traités dits « de disposition » et qui a la teneur suivante :

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

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

J'ai l'honneur de vous informer que le Gouvernement zambien, convaincu qu'il est souhaitable de maintenir les relations juridiques existantes et conscient de l'obligation qui lui incombe en droit international de faire honneur à ses engagements conventionnels, reconnaît qu'en vertu du droit international coutumier la Zambie a succédé, lors de son accession à l'indépendance, à de nombreux droits et obligations conventionnels du Gouvernement du Royaume-Uni à l'égard de la Rhodésie du Nord.

Toutefois, comme il est probable qu'en vertu du droit international coutumier certains traités soient devenus caducs à la date de l'indépendance de la Zambie, il paraît essentiel que chaque traité fasse l'objet d'un examen juridique. Il est proposé, à l'issue de cet examen, d'indiquer quels sont, parmi les traités qui pourraient être devenus caducs en vertu du droit international coutumier, ceux que le Gouvernement zambien veut considérer comme caducs.

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

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

Le Gouvernement zambien souhaite que la présente lettre soit communiquée à tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies et de ses institutions spécialisées, afin qu'ils soient avisés de la position qu'il a prise¹⁰⁸.

Par la suite, la Guyane, la Barbade et Maurice¹⁰⁹ ont fait des déclarations sous la même forme. Les déclarations de la Barbade et de Maurice ne contenaient pas l'équivalent du troisième paragraphe de la déclaration zambienne. La déclaration de la Guyane, par contre, contenait un paragraphe analogue à ce troisième paragraphe, traitant de la situation particulière de la Guyane et rédigé comme suit :

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

8) Dans tous les cas mentionnés plus haut, le Royaume-Uni a prié le Secrétaire général de faire distribuer aux Etats Membres de l'ONU une note officielle par laquelle

il abandonnait expressément tous ses droits ou obligations antérieurs¹¹⁰, dans les mêmes termes que dans le cas du Tanganyika¹¹¹.

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

J'ai l'honneur [...] de déclarer au nom du Gouvernement du Royaume du Souaziland que, pendant une période de deux ans à compter du 6 septembre 1968, le Gouvernement du Royaume du Souaziland accepte tous les droits et obligations découlant de traités conclus antérieurement à l'indépendance par le Gouvernement britannique au nom du Royaume du Souaziland, période durant laquelle les traités et accords internationaux énonçant ces droits et obligations seront examinés en vue de déterminer, à l'expiration de ce délai de deux ans, quels sont parmi ces droits et obligations ceux qui seront adoptés, ceux auxquels il sera mis fin, et ceux qui seront adoptés avec des réserves concernant des questions déterminées¹¹².

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

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

Le Secrétaire général est prié de noter que la République-Unie de Tanganyika et de Zanzibar déclare qu'elle constitue désormais un seul Membre de l'Organisation des Nations Unies lié par les dispositions de la Charte et que tous les traités et accords internationaux en vigueur entre la République du Tanganyika ou la République populaire de Zanzibar et d'autres Etats ou des organisations internationales, dans la mesure où leur application est compatible avec les dispositions constitutionnelles de l'Union, demeureront en vigueur dans les limites régionales prescrites lors de leur conclusion et conformément aux principes du droit international¹¹³.

La note se terminait par une demande adressée au Secrétaire général d'en communiquer la teneur à tous les Etats Membres de l'ONU, à tous les organes principaux et subsidiaires de l'Organisation et aux institutions spécialisées. La note ne précisait pas si la déclaration faite antérieurement par le Tanganyika, en 1961¹¹⁴, restait en vigueur et n'y faisait aucune allusion. Mais elle n'annulait pas non plus la déclaration précédente, qui semblait devoir continuer de produire effet conformément à ses termes en ce qui concerne les traités antérieurement en vigueur à l'égard du territoire du Tanganyika.

¹¹⁰ Voir Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'Etats* (op. cit.), p. 178 et 180, et document A/CN.4/263 (supplément, établi par le Secrétariat, à *Documentation concernant la succession d'Etats* [op. cit.]), Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Traités, Kenya, Malawi, Zambie, Guyane, Botswana, Lesotho, Barbade, Maurice.

¹¹¹ Voir ci-dessus par. 2.

¹¹² Voir document A/CN.4/263 (supplément, établi par le Secrétariat, à *Documentation concernant la succession d'Etats* [op. cit.]), Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Traités, Souaziland.

¹¹³ Voir International Law Association, *The Effect...* (op. cit.), p. 381 et 382; et Etats-Unis d'Amérique, Department of State, *Treaties in Force — A List of Treaties and other International Agreements of the United States in Force on January 1, 1968*, Washington (D.C.), U.S. Government Printing Office, 1968, p. 200.

¹¹⁴ Voir ci-dessus par. 2.

¹⁰⁸ *Ibid.*, Traités, Zambie.

¹⁰⁹ *Ibid.*, Traités, Guyane, Barbade, Maurice.

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

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

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

Lesdits traités et accords ont fait et font l'objet d'un examen progressif détaillé¹¹⁵.

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

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

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

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

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

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

4) Lesdits engagements doivent avoir reçu une application effective;

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

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

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

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

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

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

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

2) Que ces engagements, aux termes de l'article 60 de la Constitution du Royaume du Burundi, ne grèvent pas l'Etat ou ne lient pas

individuellement les Burundi. De tels engagements, aux termes mêmes de la Constitution, ne peuvent avoir effet qu'après avoir reçu l'assentiment des chambres.

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

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

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

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

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

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

En priant Monsieur le Secrétaire général de bien vouloir faire publier cette déclaration comme document des Nations Unies afin d'en assurer la diffusion parmi les Membres, le Ministère profite de l'occasion pour renouveler à Son Excellence Monsieur le Secrétaire général les assurances de sa très haute considération¹¹⁶.

* Prorogé pour une nouvelle période de deux ans par une note de décembre 1966.

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

13) Les déclarations dont il s'agit ici n'entrent clairement dans le cadre d'aucune procédure établie en matière de traités. Elles ne sont pas adressées au Secrétaire général considéré comme étant chargé, conformément à l'Article 102 de la Charte, d'enregistrer et de publier les traités. Dans les communications sous couvert desquelles elles ont été envoyées au Secrétaire général, il n'était pas demandé qu'elles soient enregistrées, ni qu'elles soient classées et répertoriées en application des résolutions pertinentes de l'Assemblée générale. En conséquence, ces déclarations n'ont été ni enregistrées, ni classées et répertoriées; elles n'ont pas non plus été publiées dans le *Recueil des Traités* des Nations Unies. De même, les déclarations ne sont pas envoyées au Secrétaire général en sa qualité de dépositaire de traités multilatéraux. Un nombre appréciable de traités multilatéraux auxquels ces déclarations se rapportent peuvent, certes, être des traités dont le Secrétaire général est le dépositaire. Mais les déclarations se rapportent aussi à de nombreux traités bilatéraux pour lesquels il n'existe pas de dépositaire, ainsi qu'à des traités multilatéraux dont le dépositaire n'est pas

¹¹⁵ International Law Association, *Report of the Fifty-third Conference, Buenos Aires, 1968*, Londres, 1969, p. 617 à 619 [Interim Report of the Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors (rapport intérimaire du Comité de la succession des Etats nouveaux aux traités et à certaines autres obligations de leurs prédécesseurs), annexe A, VI].

¹¹⁶ Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'Etats (op. cit.)*, p. 146. Le Gouvernement belge a transmis cette déclaration au Secrétaire général en 1962.

le Secrétaire général. Il semble que les déclarations soient envoyées au Secrétaire général pour des raisons d'ordre plus général, parce qu'il est l'organe international auquel l'ONU a expressément confié des fonctions concernant la publication des actes relatifs aux traités — ou même simplement parce qu'il représente la voie diplomatique qui convient pour faire parvenir notification de ces actes à tous les Etats Membres de l'ONU ou membres des institutions spécialisées.

14) A la différence des accords de dévolution, les déclarations sont adressées directement aux autres Etats intéressés, c'est-à-dire aux Etats parties aux traités qui s'appliquaient au territoire du nouvel Etat indépendant avant son accession à l'indépendance. Elles semblent contenir, sous une forme ou une autre, l'engagement pris par l'Etat auteur de la déclaration, sur la base de la réciprocité, de continuer, une fois indépendant, à appliquer ces traités à titre provisoire en attendant d'avoir déterminé sa position à l'égard de chaque traité pris séparément. La déclaration semble donc avoir pour premier but la création, dans un contexte différent, de relations conventionnelles analogues à celles qui font l'objet de l'article 25 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, article qui concerne l'application à titre provisoire d'un traité avant son entrée en vigueur. La question de la participation définitive de l'Etat nouvellement indépendant aux traités n'est pas résolue et devra l'être, pour chaque traité pris en particulier, au cours d'une période d'examen, la situation étant réglée dans l'intervalle par l'application du traité à titre provisoire sur la base de la réciprocité.

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

16) Bien qu'elles soient adressées à un grand nombre d'Etats (parmi lesquels se trouvent, dans la plupart des cas, les autres parties aux traités appliqués avant l'indépendance au territoire de l'Etat auteur de la déclaration), ces déclarations sont des *actes unilatéraux*, dont les effets juridiques pour les autres parties aux traités ne peuvent dépendre de la volonté du seul Etat auteur de la déclaration. Il ne pourrait en être ainsi que si un Etat nouvellement indépendant pouvait être considéré comme possédant, en vertu du droit international, le droit d'appliquer provisoirement les traités de l'Etat prédécesseur pendant un certain temps après son accession à l'indépendance. Mais pareil droit semble n'avoir aucun fondement dans la pratique des Etats — en fait, bien souvent, il est clairement admis dans la déclaration même que les autres

parties aux traités sont libres d'accepter ou de rejeter la proposition de l'Etat auteur de la déclaration d'appliquer à titre provisoire les traités de l'Etat prédécesseur. En outre, les traités eux-mêmes n'envisagent généralement ni la possibilité qu'il y ait des « parties à titre provisoire » ni celle d'une « application à titre provisoire ». En conséquence, l'effet juridique des déclarations semble être qu'elles fournissent la base d'un accord *collatéral* en forme simplifiée entre le nouvel Etat indépendant et chacune des parties aux traités de l'Etat prédécesseur, accord ayant pour objet l'application à titre provisoire des traités après l'indépendance. L'accord peut être exprès, mais il peut aussi résulter de la conduite d'un Etat partie à un traité visé par la déclaration, et notamment d'actes montrant que cet Etat considère le traité comme étant toujours en application à l'égard du territoire en question.

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

18) Dans la pratique moderne décrite ci-dessus, le rôle essentiel des déclarations unilatérales d'Etats successeurs a été de faciliter l'application à titre provisoire de traités s'appliquant précédemment au territoire en cause, et ces déclarations ont été faites la plupart du temps par des Etats devenus récemment indépendants. Néanmoins, des déclarations unilatérales de ce genre peuvent être formulées en termes généraux dépassant le simple objet d'une application à titre provisoire, et elles peuvent être faites par des Etats successeurs autres que des Etats nouvellement indépendants. En conséquence, la Commission a décidé de formuler à l'article 8 la règle relative à l'effet juridique des déclarations unilatérales comme une règle de portée générale et de l'inclure parmi les dispositions générales de la première partie, avec l'article qui traite des accords de dévolution (article 7).

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

20) Quant au présent article, la Commission a décidé de le formuler en des termes analogues à ceux de l'article 7 (accords de dévolution), parce que la règle négative spécifiant l'absence de toute conséquence directe de la déclaration d'un Etat successeur pour les autres Etats parties aux traités de l'Etat prédécesseur s'applique dans les deux cas, même si les considérations juridiques sur lesquelles cette règle est fondée ne sont pas tout à fait les mêmes dans

le cas des déclarations que dans le cas des accords de dévolution.

21) En conséquence, le *paragraphe 1* de l'article 8 dispose que les obligations ou droits d'un Etat prédécesseur découlant de traités en vigueur à l'égard d'un territoire à la date d'une succession d'Etat ne deviennent pas les obligations ou droits de l'Etat successeur ni d'autres Etats parties à ces traités du *seul* fait d'une déclaration unilatérale de l'Etat successeur prévoyant le maintien en vigueur des traités à l'égard de son territoire. Et le *paragraphe 2* dispose qu'en pareil cas les « effets de la succession d'Etats » sur les traités qui, à la date de cette succession d'Etats, étaient en vigueur à l'égard du territoire en question sont régis par les présents articles.

Article 9. — Traités prévoyant la participation d'un Etat successeur

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

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

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

Commentaire

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

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

Si un territoire douanier pour lequel une partie contractante a accepté le présent Accord jouit d'une autonomie complète dans la conduite de ses relations commerciales extérieures et pour les autres questions qui font l'objet du présent Accord, ou s'il acquiert cette autonomie, ce territoire sera réputé partie contractante sur présenta-

tion de la partie contractante responsable qui établira les faits susvisés par une déclaration *¹¹⁷.

Cette clause, qui figurait dans le texte initial de l'Accord général¹¹⁶, semble y avoir été insérée en vue de permettre à certains territoires autonomes *dépendants* de devenir séparément parties contractantes au GATT, et non pour fournir aux *Etats nouvellement indépendants*¹¹⁹ un moyen de continuer d'être parties au GATT. En fait, cependant, c'est en utilisant la procédure indiquée dans cette clause que la grande majorité des Etats nouvellement indépendants sont devenus parties au GATT. En outre, dans une série de recommandations, les parties contractantes ont jugé souhaitable de compléter cette clause par une procédure additionnelle d'application provisoire dite d'« application de fait »¹²⁰.

3) Au total, cinq Etats nouvellement indépendants sont devenus parties contractantes à l'Accord général du GATT en vertu de l'alinéa *c* du paragraphe 5 de l'article XXVI, sur simple présentation de l'Etat prédécesseur, suivie d'une déclaration des parties contractantes à la date considérée, et vingt-quatre autres sont devenus parties contractantes sur présentation et déclaration précédées d'une période d'application provisoire de fait. Huit autres Etats nouvellement indépendants assurent une application de fait de l'Accord général, conformément aux recommandations, en attendant de décider s'ils souhaitent devenir parties contractantes¹²¹. Il convient d'ajouter que les Etats qui deviennent parties contractantes à l'Accord général en vertu de l'alinéa *c* du paragraphe 5 de l'article XXVI sont réputés avoir tacitement accepté de devenir parties aux traités multilatéraux subsidiaires du GATT rendus applicables à leurs territoires avant l'indépendance.

4) On peut trouver d'autres exemples de traités prévoyant la participation d'un Etat successeur dans divers accords sur des produits de base: les Deuxième et Troisième Accords internationaux sur l'étain, de 1960¹²² et 1965¹²³, l'Accord international de 1962 sur le café¹²⁴ et l'Accord international de 1968 sur le sucre¹²⁵. Le paragraphe 6 de l'article XXII du Deuxième Accord international sur l'étain dispose :

Tout Etat ou territoire dont la déclaration de participation séparée a été faite par un gouvernement contractant en vertu de l'article III ou du paragraphe 2 du présent article sera, dès qu'il deviendra un Etat

¹¹⁷ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 278, p. 205.

¹¹⁸ Elle constituait à l'origine la dernière phrase du paragraphe 4 de l'article XXVI de l'Accord général. Elle est devenue l'alinéa *c* du paragraphe 4 de cet article en vertu du protocole du 13 août 1949, puis l'alinéa *c* du paragraphe 5 en vertu d'un autre protocole, daté de 1955, entré en vigueur le 7 octobre 1957 (voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1968, vol. II, p. 73, doc. A/CN.4/200/Rev.2 et 200/Add.1 et 2, note 548).

¹¹⁹ Les territoires visés étaient la Birmanie, Ceylan et la Rhodésie du Sud (*ibid.*, note 549).

¹²⁰ Pour des indications détaillées sur ces recommandations: *ibid.*, p. 74 et 75, par. 321 à 325.

¹²¹ *Ibid.*, p. 76 et suiv., par. 332 à 350.

¹²² Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 403, p. 3.

¹²³ *Ibid.*, vol. 616, p. 317.

¹²⁴ *Ibid.*, vol. 469, p. 169.

¹²⁵ Voir *Conférence des Nations Unies sur le sucre, 1968: Actes de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.69.II.D.6), p. 57, annexe III.

indépendant, considéré comme un gouvernement contractant * et les dispositions du présent accord s'appliqueront au gouvernement de cet Etat *comme s'il s'agissait d'un gouvernement contractant originaire* * participant déjà au présent accord.

Prise à la lettre, cette clause semblerait indiquer que l'Etat nouvellement indépendant deviendrait *automatiquement* une partie contractante distincte. Cependant, il a été confirmé par le dépositaire que les Etats nouvellement indépendants qui sont devenus parties au Deuxième Accord international sur l'étain (1960)¹²⁶ ne le sont pas devenus en vertu du paragraphe 6 de l'article XXII. De même, et bien que le Troisième Accord international sur l'étain (1965) contienne également, au paragraphe 6 de l'article XXV, une clause qui semble prévoir la participation automatique, aucun Etat nouvellement indépendant n'est, selon le dépositaire, devenu partie à l'accord en vertu de cette clause.

5) Le paragraphe 1 de l'article XXI du Deuxième Accord sur l'étain (1960) présente également un certain intérêt à l'égard de la question envisagée ici. Cette disposition prévoyait que l'accord serait ouvert jusqu'au 31 décembre 1960 à la signature « des gouvernements représentés à la session », parmi lesquels se trouvaient le Zaïre et le Nigéria, qui sont tous deux devenus indépendants avant l'expiration de la période prescrite pour les signatures. Ces deux nouveaux Etats ont alors signé l'accord en vertu du paragraphe 1 de l'article XXI, et sont ultérieurement devenus partie à l'accord par dépôt de leurs instruments de ratification. Il semble donc que tous deux aient préféré suivre cette procédure plutôt que d'invoquer la disposition relative à la participation automatique figurant au paragraphe 6 de l'article XXII. Le cas du Ruanda-Urundi montre également que, dans l'intention des auteurs, la disposition relative à la participation automatique ne devait pas être prise à la lettre. La Belgique, qui avait signé l'accord au nom du Ruanda-Urundi en même temps que pour elle-même, avait ensuite expressément limité son instrument de ratification à la Belgique, afin de laisser les deux territoires qui composaient le Ruanda-Urundi libres de prendre leurs propres décisions. Après leur accession à l'indépendance, le Rwanda et le Burundi n'ont, semble-t-il, pris aucune mesure pour établir leur participation à l'accord.

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

Le gouvernement d'un territoire auquel l'Accord s'appliquait en vertu du paragraphe 1 du présent article et qui est par la suite devenu indépendant *peut, dans les 90 jours de son accession à l'indépendance, notifier au Secrétaire général des Nations Unies qu'il a assumé les droits et les obligations d'une partie contractante à l'Accord* *. Dès réception de cette notification, il devient partie à l'Accord¹²⁷.

¹²⁶ Zaïre [République du Congo (Léopoldville)] et Nigéria (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 403, p. 5, 115 et 116).

¹²⁷ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 469, p. 239. Ces dispositions sont reprises au paragraphe 4 de l'article 65 de l'Accord de 1968 sur le café.

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

7) Tout comme le Deuxième Accord international sur l'étain (1960), l'Accord international de 1962 sur le café stipule dans ses dispositions finales — article 62 — qu'il sera ouvert à la signature du gouvernement de tout Etat qui, avant son accession à l'indépendance, était représenté à la conférence en qualité de territoire dépendant. L'Ouganda, l'un des territoires qui était ainsi représenté, a accédé à l'indépendance avant l'expiration du délai prescrit pour les signatures, et cet Etat est devenu dûment partie à l'accord, en le signant d'abord, puis en le ratifiant¹²⁸.

8) Il semble que le seul autre traité multilatéral comportant une clause analogue soit encore un accord sur un produit de base : l'Accord international de 1968 sur le sucre, dont le paragraphe 2 de l'article 66¹²⁹ est rédigé sensiblement dans les mêmes termes que le paragraphe 4 de l'article 67 de l'Accord de 1962 sur le café. L'accord précédent sur le sucre (conclu en 1958) ne contenait pas cette clause, et l'accès à l'indépendance de territoires dépendants auxquels l'application de l'accord avait été étendue avait donné naissance à des difficultés. Le nouvel accord sur le sucre est toutefois trop récent pour que la clause du paragraphe 2 de l'article 66 ait pu être mise à l'épreuve dans la pratique.

9) L'accord entre le Royaume-Uni et le Venezuela conclu à Genève en 1966, peu de temps avant l'accession à l'indépendance de la Guyane britannique, et qui traite du différend relatif à la frontière entre le Venezuela et la Guyane britannique¹³⁰, offre un exemple d'accord bilatéral comportant une clause prévoyant la participation future d'un territoire après son accession à l'indépendance. Cet accord, qui précisait dans son préambule que le Royaume-Uni l'avait signé « en consultation avec le Gouvernement de la Guyane britannique » et en tenant compte du fait que celle-ci devait bientôt accéder à l'indépendance, disposait dans son article VIII :

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

Avant l'indépendance, l'accord a été officiellement approuvé par la chambre de ce que l'on appelait encore à

¹²⁸ Nations Unies, *Traités multilatéraux... 1971 (op. cit.)*, p. 359.

¹²⁹ Voir *Conférence des Nations Unies sur le sucre, 1968 : Actes de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.69.II.D.6), p. 73, annexe III.

¹³⁰ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 561, p. 328.

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

10) Compte tenu de la pratique des Etats exposée dans les paragraphes précédents, la Commission a jugé souhaitable d'énoncer séparément les deux règles contenues dans les paragraphes 1 et 2 de l'article 9. Le *paragraphe 1* traite des cas les plus fréquents, à savoir ceux où l'Etat successeur a la faculté, en vertu du traité, de se considérer comme y étant partie. Ces cas semblent relever de la règle énoncée à l'article 36 (Traités prévoyant des droits pour des Etats tiers) de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Mais il est évident qu'un Etat successeur, qu'il doive ou non être considéré comme un Etat tiers par rapport au traité, peut exercer le droit, que le traité lui-même lui confère expressément, d'y devenir partie. Il est également évident que l'exercice de ce droit serait soumis aux dispositions du traité relatives à la procédure ou, en l'absence de dispositions à cet effet, aux règles générales de la succession d'Etats en matière de traités énoncées dans le présent projet d'articles; c'est ce qui est dit au *paragraphe 1*.

11) Le *paragraphe 2* concerne les cas où un traité entend stipuler que, s'il se produit une succession d'Etats, l'Etat successeur sera considéré comme partie au traité. Dans ces cas, les dispositions du traité ne se bornent pas à conférer à l'Etat successeur le droit de choisir de devenir partie; elles tendent également, semble-t-il, à créer automatiquement pour l'Etat successeur l'obligation de se considérer lui-même partie. En d'autres termes, ces cas semblent relever de l'article 35 (Traités prévoyant des obligations pour des Etats tiers) de la Convention de Vienne. Conformément à cet article, l'obligation envisagée par le traité ne naît pour un Etat tiers que si celui-ci l'accepte expressément par écrit. La question qui se pose est donc de savoir s'il faut faire intervenir le fait que le traité était auparavant applicable au territoire de l'Etat successeur lorsque ce territoire était sous la souveraineté de son prédécesseur. La Commission a été d'avis que non. Autrement, les parties originaires seraient en mesure d'imposer la succession à l'Etat nouvellement indépendant — et de le faire contrairement aux règles générales régissant la succession en matière de traités établies pour les Etats nouvellement indépendants et énoncées dans le présent projet. En conséquence, le *paragraphe 2* stipule que la disposition du traité selon laquelle l'Etat successeur sera considéré comme partie « ne prend effet que si l'Etat successeur accepte expressément par écrit qu'il en soit ainsi ». Conformément à ce paragraphe, l'Etat successeur serait donc considéré comme n'étant nullement obligé de devenir partie par l'effet de la seule clause du traité. Quel qu'en soit le libellé, la clause du traité serait considérée comme établissant pour l'Etat successeur la faculté, et non l'obligation, de devenir partie au traité. Les mots

« sera considéré comme partie au traité » visent à couvrir toute autre expression analogue employée dans la terminologie des traités, telle que « sera partie » ou « sera réputé partie ».

12) La Commission a jugé préférable d'exiger dans tous les cas une manifestation du consentement subséquent de l'Etat successeur, bien que dans certains cas (notamment ceux où le territoire jouissait d'un certain degré d'autonomie au moment de la conclusion du traité) les représentants du territoire pourraient avoir été consultés au sujet de la participation future au traité après l'accession à l'indépendance.

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

14) Bien que les précédents récents cités dans le présent commentaire concernent des Etats nouvellement indépendants et se rapportent surtout à des traités multilatéraux, la Commission a jugé bon, étant donné les questions de principe qui sont en jeu, de formuler les dispositions de l'article 9 en termes généraux, afin de les rendre applicables à tous les cas de succession d'Etats et à tous les types de traités. C'est pourquoi elle a fait figurer cet article parmi les dispositions générales du projet.

DEUXIÈME PARTIE

TRANSFERT DE TERRITOIRE

Article 10. — Transfert de territoire

Lorsqu'un territoire relevant de la souveraineté ou de l'administration d'un Etat devient partie d'un autre Etat :

a) Les traités de l'Etat prédécesseur cessent d'être en vigueur à l'égard de ce territoire à compter de la date de la succession; et

b) Les traités de l'Etat successeur sont en vigueur à l'égard de ce territoire 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.

Commentaire

1) Le présent article concerne l'application d'un principe généralement connu par la doctrine sous le nom de principe de la « variabilité des limites territoriales des

traités » à un territoire qui n'est pas lui-même un Etat, lorsqu'il s'y produit un changement de souveraineté et que l'Etat successeur est un Etat qui existe déjà. L'article concerne donc des cas dans lesquels il ne s'agit ni d'une union d'Etats, ni de la fusion d'un Etat avec un autre, non plus que de la naissance d'un nouvel Etat indépendant. Le principe de la variabilité des limites territoriales des traités joue également, à divers degrés, dans certains autres contextes. Mais, dans ces autres contextes, il s'applique en corrélation avec d'autres principes, tandis que dans les cas visés par le présent article — à savoir la simple adjonction d'une partie de territoire, par voie de transfert, au territoire d'un Etat existant — le principe de la variabilité des limites territoriales des traités apparaît sous sa forme la plus simple. Bien que, dans un sens, ce principe sous-tende une grande partie du droit de la succession d'Etats en matière de traités, le présent cas constitue dans la succession d'Etats une catégorie particulière qui, de l'avis de la Commission, doit faire l'objet d'une partie distincte. Etant donné la pertinence du principe dans d'autres contextes, la Commission a décidé d'en traiter dans la deuxième partie du projet, immédiatement après les « Dispositions générales » (première partie).

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

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

4) Lorsque la Yougoslavie a été créée après la première guerre mondiale, les anciens traités serbes ont été considérés comme étant devenus applicables à l'ensemble du territoire yougoslave. Si certains se sont demandé s'il était correct de considérer la Yougoslavie comme une Serbie plus étendue plutôt que comme un nouvel Etat, dans la pratique des Etats on a estimé qu'il s'agissait d'un

cas dans lequel les traités serbes devaient être considérés comme s'appliquant *ipso facto* à l'ensemble de la Yougoslavie. Cette décision découlait implicitement, semble-t-il, de l'article 12 du Traité de Saint-Germain-en-Laye¹³¹, dans la mesure où il concerne tous les traités conclus entre la Serbie et les principales puissances alliées et associées. Les Etats-Unis d'Amérique, par la suite, ont adopté la position selon laquelle les traités serbes avec les Etats-Unis à la fois continuaient de s'appliquer et s'étendaient à l'ensemble de la Yougoslavie¹³², tandis qu'un certain nombre de puissances neutres, y compris le Danemark, l'Espagne, les Pays-Bas, la Suède et la Suisse, paraissaient aussi avoir reconnu le maintien de l'application des traités serbes et leur extension à la Yougoslavie. La position des Etats-Unis avait été précisée avec beaucoup de netteté dans un mémoire du Département d'Etat soumis à titre d'*amicus curiae* dans l'*Affaire Ivancevic c. Artukovic*¹³³.

5) Parmi les exemples plus récents d'application de ce principe, il convient de mentionner l'extension de l'application des traités canadiens à Terre-Neuve lorsque ce territoire a été rattaché au Canada¹³⁴, l'extension de l'application des traités éthiopiens à l'Erythrée en 1952, à l'époque de la fédération de l'Erythrée avec l'Ethiopie¹³⁵, l'extension de l'application des traités indiens aux anciennes possessions françaises¹³⁶ et portugaises à l'époque de leur rattachement à l'Inde, et l'extension de l'application des traités indonésiens à l'Irian occidental après que les Pays-Bas eurent transféré ce territoire à l'Indonésie¹³⁷.

6) L'article 10 énonce les deux aspects, mentionnés ci-dessus, du principe de la variabilité des limites territoriales des traités. Cet article, comme l'ensemble du projet d'articles, doit être lu conjointement avec l'article 6, qui limite l'application des présents articles aux situations licites, et avec la clause de sauvegarde de l'article 31, qui concerne les cas d'occupation militaire, etc. L'application de l'article 10 est limitée aux modifications normales de la souveraineté ou de l'administration dont relève un territoire, et l'article 31 fait clairement ressortir que, malgré les mots « ou de l'administration », qui figurent dans le membre de phrase introductif, l'article ne vise pas le cas d'un occupant militaire. Les mots « ou de l'administration » visent les cas où le territoire transféré n'était pas sous la souveraineté de l'Etat prédécesseur et relevait

¹³¹ Voir G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Leipzig, Weicher, 1925, 3^e série, t. XIII, p. 521.

¹³² Voir G. H. Hackworth, *Digest of International Law*, Washington (D.C.), U.S. Government Printing Office, 1940-1944, vol. V, p. 374 et 375; *Foreign Relations of the United States (1927)*, Washington (D.C.), U.S. Government Printing Office, 1942, vol. III, p. 842 et 843.

¹³³ Voir M. M. Whiteman, *Digest of International Law*, Washington (D.C.), U.S. Government Printing Office, 1963, vol. 2, p. 940 à 945, et en particulier p. 944 et 945.

¹³⁴ Voir, par exemple, les documents A/CN.4/243 (voir ci-dessus note 26), par. 85 à 101, et A/CN.4/243/Add.1 (*idem*), par. 137.

¹³⁵ Voir « Précis de la pratique du Secrétaire général dépositaire d'accords multilatéraux » (ST/LEG/7), p. 61; et *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. II, p. 95 et 96, doc. A/CN.4/225, par. 102 et 103. Voir aussi document A/CN.4/243/Add.1, par. 128 (à paraître dans l'*Annuaire 1971*, vol. II [2^e partie]).

¹³⁶ Voir, par exemple, *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. II, p. 102, doc. A/CN.4/225, par. 127 et 128.

¹³⁷ *Ibid.*, p. 102 et 103, par. 132 et 133.

seulement d'une puissance administrante responsable de ses relations internationales. Quant à l'article 6, certains membres de la Commission lui ont attribué à cet égard une importance particulière, encore que la limitation aux situations licites s'applique à tous les articles du projet.

7) L'*alinéa a* de l'article 10 énonce l'aspect négatif du principe, à savoir que les traités de l'Etat prédécesseur cessent d'être en vigueur, à partir de la date de la succession d'Etats, à l'égard d'un territoire qui est devenu une partie d'un autre Etat. Du point de vue du droit des traités, on peut expliquer cet aspect de la règle en se référant à certains principes, tels que ceux qui régissent l'application territoriale des traités, la survenance d'une situation rendant l'exécution impossible, ou un changement fondamental de circonstances (articles 29, 61 et 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités). Par conséquent, les droits et les obligations découlant d'un traité cessent d'exister à l'égard d'un territoire qui ne relève plus de la souveraineté ni de l'administration de l'Etat intéressé partie au traité.

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

9) Dans le cas de certains traités, plus particulièrement de traités multilatéraux généraux, le traité lui-même peut encore être applicable au territoire après la succession, pour la simple raison que l'Etat successeur est également partie au traité. Dans un cas de ce genre, il n'y a pas naturellement de succession aux droits et obligations conventionnels de l'Etat prédécesseur ni de maintien de ces droits et obligations. Au contraire, même dans ces cas, le régime de traités du territoire est modifié, et le traité s'applique au territoire uniquement en vertu de la participation indépendante de l'Etat successeur au traité. Par exemple, toute réserve apportée au traité par l'Etat prédécesseur cesserait d'être pertinente, alors que toute réserve apportée par l'Etat successeur deviendrait pertinente à l'égard du territoire.

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

11) Il faut toutefois excepter le cas de certains traités, comme ceux dont le champ d'application territorial est limité et n'englobe pas le territoire nouvellement acquis par l'Etat successeur. C'est ce qui explique l'adjonction, à l'*alinéa b*, de la réserve « 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 ».

12) Enfin, l'article 10 doit être lu conjointement avec les règles particulières concernant les régimes de frontière ou autres régimes territoriaux établis par traité, énoncées dans les articles 29 et 30 (cinquième partie) du projet d'articles.

TROISIÈME PARTIE

ÉTATS NOUVELLEMENT INDÉPENDANTS

SECTION I. — RÈGLE GÉNÉRALE

Article II. — Position à l'égard des traités de l'Etat prédécesseur

Sous réserve des dispositions des présents articles, 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.

Commentaire

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

2) La question de la succession d'un Etat nouvellement indépendant aux traités conclus par son prédécesseur se présente sous deux aspects : a) cet Etat a-t-il l'*obligation* de continuer à appliquer ces traités à son territoire après

la succession d'Etats? b) l'Etat successeur est-il *en droit* de se considérer lui-même partie à ces traités en son nom propre après la succession d'Etats? De l'avis de la Commission, ces deux aspects de la succession en matière de traités ne peuvent être traités comme s'il s'agissait d'un seul et même problème. Il est vrai que, si un Etat nouvellement indépendant devait être considéré comme étant automatiquement lié par les obligations conventionnelles de son prédécesseur, la réciprocité exigerait qu'il puisse également invoquer les droits découlant des traités en question. De même, si un Etat nouvellement indépendant devait avoir le droit de se considérer partie aux traités conclus par son prédécesseur et se prévalait de ce droit, il devrait également, à titre de réciprocité, être soumis aux obligations découlant desdits traités. Toutefois, la réciprocité ne va pas jusqu'à exiger que, si un Etat est *en droit* de se considérer partie à un traité, il soit pour autant *tenu* de le faire. Ainsi, un Etat qui signe un traité sujet à ratification a le droit de devenir partie à ce traité, mais ce n'est pas pour lui une obligation. En résumé, la question de savoir si un nouvel Etat indépendant est *tenu* de se considérer lui-même partie aux traités conclus par son prédécesseur est, sur le plan juridique, complètement différente de la question de savoir si cet Etat est *en droit* de se considérer ou de se constituer partie à ces traités. Il est bien évident que, si un Etat nouvellement indépendant est juridiquement *tenu* de prendre à son compte les traités de son prédécesseur, la question de savoir s'il a le droit de revendiquer la qualité de partie audit traité ne se pose plus. Il s'agit donc avant tout de déterminer si le droit international général reconnaît l'existence d'une obligation juridique de ce genre, et c'est à cela que l'article 11 vise précisément.

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

[...] j'ai été avisé que, lorsqu'une partie d'un Etat se constitue en nouvel Etat, ce dernier ne se trouve pas lié par les traités conclus par l'Etat dont il faisait antérieurement partie. Toutefois, les obligations ayant trait à des questions telles que la navigation fluviale, qui ont le caractère de servitudes, sont normalement reprises par le nouvel Etat. En conséquence, il n'existe actuellement aucun traité entre la Finlande et le Royaume-Uni ¹³⁸.

¹³⁸ Voir A. D. McNair, *The Law of Treaties: British Practice and Opinions*, éd. rev., Oxford, Clarendon, 1961, p. 605. Voir aussi *Annuaire de la Commission du droit international*, 1970, vol. II, p. 133, doc. A/CN.4/229, par. 109.

4) La même conception du droit s'exprime dans l'avis juridique émis en 1947 par le Secrétariat de l'ONU au sujet de la situation du Pakistan par rapport à la Charte des Nations Unies. Dans cet avis, partant de l'hypothèse qu'il s'agissait en l'occurrence d'un cas où une partie d'un Etat existant se détachait de cet Etat pour devenir un nouvel Etat ¹³⁹, le Secrétariat de l'Organisation déclarait :

[...] Le territoire qui se détache, le Pakistan, sera un nouvel Etat, qui n'aura pas les droits et obligations conventionnels de l'ancien Etat, et qui ne possédera évidemment pas la qualité de Membre des Nations Unies.

En droit international, la situation est analogue à ce qui s'est produit quand l'Etat libre d'Irlande s'est séparé de la Grande-Bretagne ou la Belgique des Pays-Bas. Dans ces cas, la partie qui s'est détachée a été considérée comme un nouvel Etat; la partie restante a subsisté comme Etat, avec la totalité des droits et devoirs qu'il avait auparavant ¹⁴⁰.

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

5) Les études du Secrétariat relatives à « La succession d'Etats en matière de traités bilatéraux » ¹⁴¹ et la publication intitulée *Documentation concernant la succession d'Etats* ¹⁴² offrent divers exemples d'application à des traités bilatéraux de la doctrine de la « table rase ». L'Afghanistan, par exemple, invoque cette doctrine à propos de son différend avec le Pakistan relatif à la frontière définie dans le Traité anglo-afghan de 1921 ¹⁴³. De même, l'Argentine semble s'être fondée sur le principe de la « table rase » pour évaluer la position adoptée par le Pakistan à l'égard du Traité d'extradition anglo-argentin de 1889 ¹⁴⁴, encore qu'elle ait *accepté* par la suite de considérer ce traité comme étant en vigueur entre elle et le Pakistan. Il semble également que la position prise par Israël à l'égard des traités anciennement applicables à la Palestine ¹⁴⁵, constitue un autre exemple — particulier, il est vrai — d'application de la doctrine de la « table rase ».

6) L'image de la « table rase » traduit de façon commode la notion de base selon laquelle un nouvel Etat aborde son

¹³⁹ Hypothèse contestée par le Pakistan.

¹⁴⁰ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. II, p. 119, doc. A/CN.4/149 et Add.1, par. 3.

¹⁴¹ Voir ci-dessus sect. A, par. 24.

¹⁴² Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'Etats* (*op. cit.*)

¹⁴³ *Ibid.*, p. 2.

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 6 et 7.

¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 41 et 42. Voir également *Yearbook of the International Law Commission*, 1950, vol. II, p. 206 à 218; texte français dans A/CN.4/19, p. 35 à 69.

existence internationale libre de toute *obligation* de continuer à appliquer les traités en vigueur à l'égard de son territoire pour la simple raison que ces traités avaient été antérieurement rendus applicables à son territoire. Cependant, même là où cette notion de base est acceptée, l'image semble à la fois trop large et trop catégorique pour traduire la pratique actuelle des Etats¹⁴⁶. Elle est trop large en ce sens qu'elle semble indiquer que les traités antérieurs perdent toute validité à l'égard du nouvel Etat et ne s'appliquent plus à son territoire. Le fait même que les traités antérieurs sont souvent prorogés ou renouvelés montre que l'image de la « table rase » n'exprime pas complètement la réalité. Elle est aussi trop catégorique en ce sens que l'on ne sait pas s'il faut simplement entendre par là qu'un nouvel Etat n'est pas *tenu* de reconnaître les traités conclus par son prédécesseur comme étant applicables à ses relations avec les autres Etats, ou s'il faut également entendre qu'un nouvel Etat n'a pas le *droit* de prétendre être ou devenir partie à l'un quelconque des traités conclus par son prédécesseur. Comme on l'a déjà fait observer, un Etat nouvellement indépendant peut faire table rase de toute *obligation* de continuité à l'égard des traités conclus par l'Etat prédécesseur sans qu'il s'ensuive nécessairement que le nouvel Etat n'a pas le *droit* d'être considéré comme partie à ces traités.

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

8) Comme il est indiqué à l'article 12 du projet, la Commission est d'avis qu'il existe réellement, et qu'il convient de faire, une différence entre les traités bilatéraux et certains traités multilatéraux quant au *droit* d'un nouvel Etat d'être partie à un traité conclu par son prédécesseur. Il lui semble, cependant, très difficile de soutenir qu'un Etat nouvellement indépendant doit être considéré comme étant automatiquement soumis aux obligations découlant des traités multilatéraux de caractère normatif conclus par son prédécesseur et applicables à l'égard de son territoire. Sur le terrain des principes, l'assimilation des traités normatifs à la coutume n'est pas facile à accepter, même dans le cas où le traité consacre le droit coutumier. Il est évident que la règle posée par le traité, dans la mesure où elle reflète une règle coutumière, liera l'Etat nouvellement indépendant par son caractère de règle généralement admise de droit coutumier. Mais cela ne revient pas à dire que, parce qu'un traité multilatéral consacre la coutume, un Etat nouvellement indépendant doit être considéré comme *conventionnellement* lié par le traité en tant que traité. L'Etat nouvellement indépen-

ant pourrait, à juste titre, demander pourquoi il devrait être davantage lié *conventionnellement* par le traité que tout autre Etat existant qui a choisi de ne pas devenir partie à ce traité. Un traité multilatéral général, tout en ayant un caractère normatif, peut contenir des dispositions purement conventionnelles, telles qu'une disposition relative à l'arbitrage obligatoire des différends. En bref, le fait d'être lié par un traité n'équivaut pas simplement à être lié par la règle générale contenue dans ce traité. L'Etat nouvellement indépendant pourrait *a fortiori* poser la question ci-dessus lorsque le contenu objectif du traité a un caractère normatif et non pas un simple caractère déclaratif.

9) La pratique des Etats et des dépositaires confirme que le principe de la table rase s'applique aussi aux traités multilatéraux généraux et aux traités multilatéraux de caractère normatif. Le Secrétaire général, en sa qualité de dépositaire de plusieurs traités multilatéraux généraux, ne fait pas actuellement de distinction sur ce point — même quand un Etat nouvellement indépendant a conclu un « accord de dévolution » ou a fait une « déclaration unilatérale ». Le Secrétaire général ne se considère pas comme automatiquement habilité à compter l'Etat nouvellement indépendant parmi les parties aux traités multilatéraux généraux dont il est dépositaire et qui étaient applicables à l'égard du territoire de l'Etat nouvellement indépendant avant son accession à l'indépendance. C'est seulement lorsque le nouvel Etat lui a fait connaître son intention d'être considéré comme étant partie à un traité déterminé qu'il l'inscrit au nombre des parties à ce traité. Tel est le cas, *a fortiori*, lorsqu'un Etat nouvellement indépendant n'a pas conclu un accord de dévolution ni fait une déclaration unilatérale de caractère général¹⁴⁷.

10) La pratique suivie par d'autres dépositaires semble être également fondée sur l'hypothèse qu'un Etat nouvellement indépendant au territoire duquel un traité multilatéral général était applicable avant l'indépendance n'est pas automatiquement lié par le traité en sa qualité d'Etat successeur et qu'il est d'abord nécessaire que cet Etat ait fait connaître ses intentions à l'égard du traité. En dépit des objectifs humanitaires des conventions de Genève et du fait que les règles qu'elles posent relèvent du droit international général, le Conseil fédéral suisse n'a pas considéré qu'un Etat nouvellement indépendant devenait automatiquement partie à ces conventions du fait que son prédécesseur les avait ratifiées ou y avait adhéré. Le Conseil a attendu que l'Etat manifeste expressément sa volonté à l'égard de chaque convention, soit par une déclaration de continuité, soit par un instrument d'adhésion¹⁴⁸. Pour ce qui est de la pratique suivie par les Etats eux-mêmes, nombre d'entre eux ont notifié leur acceptation des conventions de Genève sous forme d'une déclaration de continuité, tandis que d'autres ont fait savoir qu'ils reconnaissaient l'obligation d'accepter les conventions en leur qualité de successeurs aux ratifications de leurs prédécesseurs. En revanche, un nombre presque aussi important de nouveaux Etats n'ont reconnu aucune

¹⁴⁷ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. II, p. 142, doc. A/CN.4/150, par. 134.

¹⁴⁸ *Ibid.*, 1968, vol. II, p. 32 et suiv., doc. A/CN.4/200/Rev.2 et 200/Add.1 et 2, par. 128 à 232.

¹⁴⁶ Voir ci-dessus sect. A, par. 37.

des obligations contractées par leurs prédécesseurs, et sont devenues parties en déposant des instruments d'adhésion¹⁴⁹. De façon générale, il ne semble donc pas que la pratique suivie à l'égard des conventions de Genève révèle l'existence d'une règle coutumière de droit international important acceptation automatique par un nouvel Etat des obligations assumées par son prédécesseur dans le cadre de conventions à but humanitaire.

11) La pratique suivie par le Conseil fédéral suisse à propos de la Convention de Berne de 1886 pour la protection des œuvres littéraires et artistiques et de ses actes de révision ultérieurs est la même¹⁵⁰. Le Gouvernement suisse, en qualité de dépositaire, n'a pas considéré qu'un Etat nouvellement indépendant était tenu de demeurer partie à la convention antérieurement applicable à son territoire. Le Gouvernement suisse ne semble jamais avoir considéré un Etat nouvellement indépendant comme étant lié par la convention sans que celui-ci ait fait connaître son intention de demeurer partie à la convention ou de le devenir. Dans un cas¹⁵¹, le Gouvernement suisse semble avoir considéré que la conclusion d'un accord général de dévolution constituait une manifestation suffisante de la volonté d'un Etat nouvellement indépendant. Mais c'est apparemment le seul cas où le Gouvernement suisse ait agi en se fondant uniquement sur un accord de dévolution, et il semble, en général, que ce gouvernement estime nécessaire que l'Etat nouvellement indépendant ait fait connaître expressément ses intentions à l'égard des conventions de Berne. Il semble également que le Gouvernement suisse s'inspire de cette idée dans l'exercice de ses fonctions de dépositaire de la Convention de Paris de 1883 pour la protection de la propriété industrielle et des accords annexes y relatifs¹⁵².

12) Une pratique quelque peu analogue a été suivie en ce qui concerne les conventions de La Haye de 1899 et de 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux, dont le Gouvernement des Pays-Bas est le dépositaire¹⁵³. En 1955, ce dernier a proposé au Conseil administratif de la Cour permanente d'arbitrage que certains nouveaux Etats, qui avaient fait partie du territoire d'une des hautes parties contractantes, soient considérés comme parties aux conventions. Le Conseil administratif a alors sollicité l'approbation des Etats déjà parties à ces conventions pour que cette qualité soit reconnue aux nouveaux Etats. Cette reconnaissance n'ayant soulevé aucune objection, le Conseil administratif a décidé de reconnaître comme partie ceux des nouveaux Etats *qui en exprimeraient le désir*¹⁵⁴. A la suite de cette décision, douze nouveaux Etats au total ont demandé à être considérés comme parties à ces conventions en raison de la participation de leur prédécesseur, et trois autres ont préféré y devenir parties par voie d'adhésion. Un nouvel Etat a déclaré expressément qu'il ne se considérerait pas lié par les conventions de 1899 et de 1907, et de nombreux

autres n'ont pas encore fait connaître leur intention au sujet de ces conventions. Il est vrai que, en l'occurrence, devenir partie aux conventions de La Haye signifie également participer à la Cour permanente d'arbitrage. Ici encore, toutefois, la pratique semble incompatible avec l'existence d'une règle coutumière obligeant un nouvel Etat à accepter les obligations contractées par son prédécesseur. Il semble qu'en l'espèce l'application de la notion de succession ait abouti à reconnaître au nouvel Etat le *droit* de devenir partie à l'instrument international sans chercher à lui imposer en même temps l'*obligation* de le faire.

13) La pratique des Etats-Unis d'Amérique, en qualité de dépositaire de traités multilatéraux, semble également fondée sur la présomption qu'un Etat nouvellement indépendant a le droit, mais non l'obligation, de participer à un traité multilatéral conclu par son prédécesseur¹⁵⁵.

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

15) La doctrine et la pratique viennent dans une large mesure à l'appui de la thèse selon laquelle le droit international général impose une obligation de continuité aux Etats nouvellement indépendants en ce qui concerne certaines catégories de traités auxquels étaient parties les Etats prédécesseurs. Cette thèse, d'ailleurs, est à la base des accords de dévolution inspirés par le Royaume-Uni. Le Royaume-Uni visait en effet, en concluant de tels accords, à s'assurer qu'il ne serait pas tenu responsable des *obligations conventionnelles* qui pourraient être considérées, *en vertu du droit international général, comme continuant à s'attacher au territoire après l'indépendance*. Cette thèse s'exprime également, avec plus de netteté encore, dans certaines déclarations unilatérales faites par divers Etats successeurs. La quasi-totalité des déclarations unilatérales faites par de nouveaux Etats issus de territoires anciennement administrés par le Royaume-Uni contiennent des formules qui reposent apparemment sur la présomption que, conformément aux règles du droit international coutumier, certains des traités conclus par l'Etat prédécesseur restent en vigueur après l'indépendance. Les déclarations du type de celles qui ont été faites par le Tanganyika et l'Ouganda, en indiquant qu'à l'expiration de la période d'application provisoire les traités conclus par l'Etat prédécesseur (à moins qu'ils n'aient été maintenus en vigueur ou modifiés d'un commun accord) doivent être considérés comme ayant pris fin, excluent expressément les traités pouvant, par le jeu de l'application des règles du droit international coutu-

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 37 et suiv., par. 152 à 184.

¹⁵⁰ *Ibid.*, p. 7 et suiv., par. 4 à 98.

¹⁵¹ Voir ci-dessus art. 7, par. 14 du commentaire.

¹⁵² Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 54 et suiv., par. 233 à 314.

¹⁵³ *Ibid.*, p. 26 et suiv., par. 99 à 127.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 29, par. 113.

¹⁵⁵ Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'Etats* (*op. cit.*), p. 224 à 228.

mier, être considérés à tout autre titre comme encore en vigueur. La déclaration faite par la Zambie « reconnaît », quant à elle, que, en vertu du droit international coutumier, la Zambie a succédé, lors de son accession à l'indépendance, à de nombreux traités conclus par son prédécesseur, sans toutefois préciser quels sont ces traités. Les divers Etats intéressés, comme il a déjà été indiqué, ne se sont pas considérés comme étant automatiquement parties, ni comme étant automatiquement obligés de devenir parties, aux traités multilatéraux conclus par l'Etat prédécesseur; en outre, il ne ressort pas de leur pratique que ces Etats ont agi comme s'ils se considéraient généralement liés par les traités bilatéraux conclus par l'Etat prédécesseur. Il semblerait donc que, en concluant des accords de dévolution ou en faisant des déclarations unilatérales, ces Etats successeurs sont partis du principe qu'il existe certains types *particuliers* de traités au regard desquels ils peuvent hériter des obligations conventionnelles contractées par l'Etat prédécesseur.

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

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

Conformément aux règles du droit international coutumier, certains des droits et obligations conférés à un Etat par voie de traité sont automatiquement transmis au nouvel Etat lorsque celui-ci faisait anciennement partie d'un des territoires dont était responsable, sur le plan international, l'Etat partie au traité. Ces droits et obligations sont généralement définis comme étant ceux qui ont un rapport direct avec un territoire ou une partie du territoire appartenant au nouvel Etat (par exemple, les droits et obligations touchant les frontières et la navigation fluviale); toutefois, les règles du droit international en la matière ne sont pas encore bien établies, et il est impossible d'énoncer avec précision les droits et obligations qui sont automatiquement transmis et ceux qui ne le sont pas ¹⁶⁶.

¹⁶⁶ International Law Association, *Report of the Fifty-third Conference, Buenos Aires, 1968*, Londres, 1969, p. 619 [Interim Report of the Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors (rapport intérimaire du Comité de la succession des Etats nouveaux aux traités et à certaines autres obligations de leurs prédécesseurs), annexe B]. Voir aussi l'avis fourni à Chypre sur l'interprétation de

18) L'article 11 vise seulement à poser la règle générale en ce qui concerne l'*obligation* d'un Etat nouvellement indépendant à l'égard des traités conclus par son prédécesseur. La Commission estime, quant à elle, que la règle générale qui se dégage manifestement de la pratique des Etats est qu'un Etat nouvellement indépendant n'est pas automatiquement tenu de succéder aux traités conclus par son prédécesseur, quels que soient les avantages pratiques que puisse comporter la continuité des relations conventionnelles. Telle est la règle formulée dans le présent article concernant la position de l'Etat nouvellement indépendant vis-à-vis des traités appliqués à son territoire par l'Etat prédécesseur avant la date de la succession d'Etats : l'Etat nouvellement indépendant « n'est pas tenu de maintenir en vigueur » les traités de l'Etat prédécesseur ni « d'y devenir partie ».

19) Cette règle générale s'applique sous réserve des droits et obligations des Etats intéressés exposés dans le projet, comme l'indique expressément la formule introductive « Sous réserve des dispositions des présents articles ». L'objet de cette réserve est double. En premier lieu, elle déclare sauvegarder la position de l'Etat nouvellement indépendant en ce qui concerne sa participation aux traités multilatéraux par une notification de succession et l'obtention, par un accord, du maintien en vigueur des traités bilatéraux. En second lieu, cette clause préserve la position de tout Etat intéressé à l'égard des traités dits « de caractère local », « territoriaux » ou « de disposition » dont il est question dans les articles 29 et 30 du présent projet.

20) Comme on l'a indiqué, la règle générale formulée à l'article 11 concerne seulement le cas des Etats nouvellement indépendants et s'applique à « tout traité », sous réserve de la restriction susmentionnée. Elle vise donc les traités tant multilatéraux que bilatéraux. Pour ce qui est des traités multilatéraux de caractère normatif ou des traités multilatéraux généraux dans lesquels sont incorporés des principes ou des règles coutumières de droit international, la Commission reconnaît qu'il est souhaitable de ne pas donner l'impression que le fait pour l'Etat nouvellement indépendant d'être libre de l'obligation de prendre à son compte les traités de son prédécesseur signifie qu'il peut faire aussi table rase des principes de droit international général incorporés à ces traités. Toutefois, elle a estimé que cette question serait mieux traitée si l'on incluait dans le projet une disposition générale garantissant l'application à l'Etat successeur des règles de droit international auxquelles il serait soumis indépendamment des traités en question. Cette disposition générale figure à l'article 5.

SECTION 2. — TRAITÉS MULTILATÉRAUX

Article 12. — Participation à des traités en vigueur

1. Sous réserve des paragraphes 2 et 3, un Etat nouvellement indépendant peut, par une notification de succession,

l'article 8 du Traité concernant l'établissement de la République de Chypre (Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'Etats* [op. cit.], p. 182 et 183).

établir sa qualité de partie à tout traité multilatéral qui, à la date de la succession d'Etats, était en vigueur à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats.

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

3. Si, aux termes du traité ou en raison du nombre restreint des Etats ayant participé à la négociation ainsi que de l'objet et du but du traité, ont doit considérer que la participation au traité de tout autre Etat exige le consentement de toutes les parties, l'Etat successeur ne peut établir sa qualité de partie au traité qu'avec ce consentement.

Commentaire

1) Le présent article et les autres articles de la présente section traitent de la participation, par une notification de succession, d'un Etat nouvellement indépendant à des traités multilatéraux qui étaient en vigueur à l'égard du territoire devenu celui de l'Etat nouvellement indépendant. Dans la section 3, il est question de la position d'un Etat nouvellement indépendant à l'égard des traités bilatéraux de son prédécesseur.

2) Comme on l'a déjà souligné dans le commentaire de l'article 11, la question de savoir si un nouvel Etat est en droit de se considérer comme partie aux traités conclus par son prédécesseur est, du point de vue juridique, tout à fait distincte de la question de savoir s'il a l'*obligation* de le faire. De plus, bien que la pratique moderne des Etats ne corrobore pas la thèse selon laquelle un nouvel Etat est soumis à une obligation générale de se considérer comme successeur aux traités précédemment applicables à l'égard de son territoire, elle semble venir à l'appui de la conclusion qu'un nouvel Etat dispose d'un *droit* général d'*option* pour être partie à certaines catégories de traités multilatéraux en vertu de sa qualité d'Etat successeur. Il convient toutefois d'établir, à cet égard, une distinction entre les traités multilatéraux en général et les traités multilatéraux de caractère restreint, car c'est seulement en ce qui concerne les premiers qu'un Etat nouvellement indépendant semble avoir, à proprement parler, un droit d'*option* pour établir sa qualité de partie *indépendamment du consentement des autres parties aux traités et en faisant absolument abstraction des clauses finales du traité*¹⁵⁷.

3) Dans le cas des traités multilatéraux en général, le droit d'un Etat nouvellement indépendant de devenir partie en son propre nom semble bien établi, comme en témoigne d'ailleurs la pratique déjà examinée dans le commentaire des articles 7, 8 et 11. Comme on l'a indiqué dans ces commentaires, chaque fois qu'un ancien territoire dépendant d'une partie à des traités multilatéraux dont le Secrétaire général est dépositaire devient un Etat indépendant, le Secrétaire général lui adresse une lettre l'invitant à préciser s'il se considère ou non comme étant lié par les traités en question. Cette lettre est envoyée dans tous les cas — aussi bien lorsque l'Etat nouvellement indépendant a conclu un accord de dévolution ou a fait une déclaration unilatérale d'application provisoire que lorsqu'il n'a donné aucune indication concernant sa

position à l'égard des traités auxquels son prédécesseur était partie¹⁵⁸. Le Secrétaire général ne consulte pas les autres parties aux traités avant d'écrire à l'Etat nouvellement indépendant, et il ne s'enquiert pas non plus de l'opinion des autres parties ni n'attend leur réaction lorsqu'il leur notifie toute réponse affirmative reçue de l'Etat nouvellement indépendant. Il semble donc qu'il parte de l'hypothèse que l'Etat nouvellement indépendant a le droit, s'il le désire, de notifier au dépositaire qu'il continue à participer à tout traité multilatéral général qui était applicable à l'égard de son territoire avant la succession. Qui plus est, pour autant que l'on sache, aucune partie à un traité n'a jamais contesté jusqu'ici le bien-fondé de cette hypothèse. Quant aux Etats nouvellement indépendants eux-mêmes, ils sont partis du principe qu'ils possèdent bien ce droit de participation.

4) Il semble qu'il en soit de même, en général, pour les traités multilatéraux dont le dépositaire est autre que le Secrétaire général. Ainsi, la pratique suivie par le Gouvernement suisse en tant que dépositaire de la Convention relative à la protection des œuvres littéraires et artistiques et de ses actes de révision et par les Etats intéressés semble clairement reconnaître que les Etats successeurs nouvellement indépendants ont le droit de se considérer comme partie à ces traités en vertu de la participation de leur prédécesseur¹⁵⁹, et cela est également vrai des conventions humanitaires de Genève, dont le Conseil fédéral suisse est le dépositaire¹⁶⁰. La pratique suivie en ce qui concerne les conventions multilatérales dont les Etats-Unis d'Amérique sont le dépositaire est également fondée sur une reconnaissance du droit de tout Etat nouvellement indépendant de se déclarer partie à la convention en son nom propre¹⁶¹.

5) Vu la pratique actuellement suivie dans les cas de succession, il semble que la Commission soit amplement justifiée à formuler une règle reconnaissant qu'un Etat nouvellement indépendant peut établir sa qualité de partie distincte à un traité multilatéral général par une notification de continuité ou de succession au traité. A certaines exceptions près, les auteurs, il est vrai, ne parlent pas — ou du moins ne font pas expressément mention — du *droit d'option* d'un Etat successeur pour établir sa qualité de partie aux traités multilatéraux applicables à l'égard de son territoire avant l'indépendance. La raison semble en être qu'ils concentrent leur attention sur la question de savoir si l'Etat successeur hérite automatiquement des droits et des obligations découlant du traité plutôt que sur la question de savoir si, du fait qu'il a la qualité d'Etat successeur, il peut avoir le droit, s'il le juge opportun, de devenir partie au traité en son nom propre. Dans la résolution déjà mentionnée qu'elle a adoptée à la Conférence de Buenos Aires¹⁶², l'International Law Association a énoncé la règle sous forme d'une présomption en vertu de laquelle un traité

¹⁵⁸ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. II, p. 142, doc. A/CN.4/150, par. 133 et 134.

¹⁵⁹ *Ibid.*, 1968, vol. II, p. 21 et suiv., doc. A/CN.4/200/Rev.2 et 200/Add.1 et 2, par. 71 à 98.

¹⁶⁰ *Ibid.*, p. 37 et suiv., par. 152 à 180.

¹⁶¹ Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'Etats* (*op. cit.*), p. 224 à 228.

¹⁶² Voir ci-dessus note 29.

¹⁵⁷ Voir également ci-dessous par. 12.

multilatéral demeure en vigueur entre un Etat nouvellement indépendant et les parties existantes à moins que le premier n'ait fait, dans un délai raisonnable après son accession à l'indépendance, une déclaration en sens contraire. En d'autres termes, cet organisme a considéré que le nouvel Etat avait le droit de se délier du traité plutôt que d'être lié par celui-ci. Même alors, la reconnaissance d'un droit à se délier d'un traité multilatéral semblerait impliquer clairement, *a fortiori*, la reconnaissance du droit à se lier par lui; et c'est ce dernier droit qui semble à la Commission être plus conforme tant à la pratique moderne qu'au droit général des traités.

6) Pour ce qui est de la base du droit d'option de l'Etat nouvellement indépendant, il a été convenu à la Commission que le traité devait être un traité *applicable internationalement*, à la date de la succession d'Etats, au territoire auquel se rapporte la succession. Le critère admis par la Commission est donc le fait que, *par ses actes*, l'Etat prédécesseur a établi un lien juridique d'une certaine force entre le traité et le territoire — en d'autres termes, il doit avoir soit fait entrer le traité en vigueur, soit manifesté son consentement à être lié, soit tout au moins signé le traité. Le présent article concerne le cas dans lequel le lien juridique est absolu, c'est-à-dire celui dans lequel le traité est en vigueur à l'égard du territoire à la date de la succession d'Etats. Deux autres cas, dans lesquels le lien juridique entre le traité et le territoire est moins fort, sont examinés dans le commentaire de l'article 13 (Participation à des traités non encore en vigueur) et dans celui de l'article 14 (Ratification, acceptation ou approbation d'un traité signé par l'Etat prédécesseur).

7) Lorsqu'on applique ce critère, l'essentiel n'est pas de savoir si le traité est entré en vigueur *dans le droit interne du territoire* avant l'indépendance, mais plutôt de savoir si le traité, en tant que tel, était en vigueur *internationalement* à l'égard du territoire¹⁶⁵. Il s'agit là simplement d'une question d'interprétation du traité et de l'acte par lequel l'Etat prédécesseur a manifesté son consentement à être lié, le principe applicable ici étant énoncé à l'article 29 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. L'aperçu de la pratique suivie par le Secrétaire général en sa qualité de dépositaire, que l'on trouve dans le mémorandum du Secrétariat intitulé « La succession d'Etats et les conventions multilatérales générales dont le Secrétaire général est dépositaire », explique bien comment opère ce principe :

Afin de déterminer si un traité était applicable dans le territoire, on examine d'abord les clauses du traité relatives à l'application territoriale, s'il contient des clauses de cette nature. Certains traités comportent des clauses territoriales prévoyant des procédures d'extension aux territoires dépendants, ce qui permet de déterminer immédiatement si le traité était applicable au territoire en question. D'autres traités sont d'une application limitée dans l'espace : par exemple, certains traités sur l'opium conclus sous les auspices de la Société des Nations sont limités aux territoires des parties situées en Extrême-Orient, et le Secrétaire général, en réponse aux demandes de certains Etats africains, les a informés qu'il leur était impossible de succéder ou d'adhérer à ces traités. Certains traités conclus sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies ont une portée

¹⁶⁵ A cet égard, il importe de distinguer entre l'incorporation du traité dans le droit interne du territoire et l'extension du traité, sur le plan international, au territoire.

régionale; par exemple, la Convention relative au jaugeage et à l'immatriculation des bateaux de navigation intérieure, conclue à Bangkok le 22 juin 1956, est ouverte uniquement à l'adhésion des Etats situés dans le ressort géographique de la Commission économique pour l'Asie et l'Extrême-Orient, et les autres Etats ne peuvent pas être liés par cette convention¹⁶⁴.

Lorsque le traité ne contient aucune disposition relative à l'application territoriale, le Secrétaire général part du principe que, comme le stipule l'article 29 de la Convention de Vienne, le traité liait l'Etat prédécesseur à l'égard de l'ensemble de son territoire et, par conséquent, à l'égard de tous ses territoires dépendants¹⁶⁶. Par exemple, la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et les quatre conventions de Genève sur le droit de la mer ne contiennent aucune disposition concernant leur application territoriale, et le Secrétaire général a présumé que toute ratification de ces conventions par des Etats prédécesseurs englobait tous leurs territoires, si bien que tous les Etats nouvellement indépendants qui dépendaient d'eux au moment de la ratification avaient le droit de notifier leur succession à l'une quelconque de ces conventions.

8) Le mémorandum du Secrétariat souligne que, pour déterminer les traités à l'égard desquels les nouveaux Etats peuvent notifier leur succession, le critère déterminant est le lien juridique existant précédemment entre le territoire du nouvel Etat et le traité, *et non les titres du nouvel Etat à devenir partie en vertu des dispositions du traité*¹⁶⁸. En d'autres termes, le droit qu'a un Etat nouvellement indépendant d'être considéré comme étant partie à un traité en son nom propre est totalement indépendant de la question de savoir si le traité est ouvert à sa participation en vertu d'une disposition permettant son adhésion (ou disposition analogue) et figurant dans les clauses finales. Dans de nombreux cas — et même dans la majorité des cas —, l'Etat successeur aura une autre possibilité: celle de devenir partie au traité en exerçant un droit que lui confère expressément le traité (en règle générale un droit d'adhésion). Mais il n'est nullement nécessaire que le droit d'un Etat successeur de notifier sa succession à un traité soit mentionné dans les clauses finales — qui d'ailleurs n'y font généralement pas allusion¹⁶⁷. Ce droit découle, en vertu des règles générales du droit international, de la relation qui existait à la date de la succession entre le traité, l'Etat prédécesseur et le territoire qui est maintenant passé à l'Etat successeur.

9) La question de savoir si l'on doit considérer que ce droit découle d'un principe du droit des traités ou d'un principe de « succession » semble être essentiellement, de l'avis de la Commission, une question de doctrine. Ce qui paraît plus important, c'est de déterminer les éléments du principe avec autant de précision que possible. Si les conclusions tirées par la Commission de la pratique moderne sont correctes, ce que le principe confère à un Etat successeur, c'est simplement un *droit d'option* pour établir sa qualité de partie distincte au traité en vertu du

¹⁶⁴ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. II, p. 142, doc. A/CN.4/150, par. 137.

¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 142 et 143, par. 138.

¹⁶⁶ *Ibid.*, p. 143, par. 139.

¹⁶⁷ Pour certains cas dans lesquels le traité prévoit expressément la participation d'Etats successeurs, voir le commentaire de l'article 9.

lien juridique créé par son prédécesseur entre le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats et le traité. Ce droit n'est pas celui de « succéder » à la participation de son prédécesseur au traité, au sens d'un droit qui lui permettrait de prendre exactement la place de son prédécesseur, et uniquement de prendre sa place. Le droit de l'Etat successeur est plutôt celui de *notifier son propre consentement à être considéré comme une partie distincte au traité*. En résumé, un Etat nouvellement indépendant dont le territoire était soumis au régime d'un traité multilatéral à la date de la succession a, de ce seul fait, le droit de manifester son propre consentement à établir sa qualité de partie distincte au traité.

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

11) Deuxièmement, la participation de l'Etat successeur à un traité multilatéral peut être effectivement incompatible avec l'objet et le but du traité. Cette incompatibilité peut résulter de divers facteurs ou de la réunion de plusieurs facteurs : participation au traité liée de façon absolue à l'appartenance à une organisation internationale dont l'Etat n'est pas membre, traité de portée régionale, ou participation à un traité soumise à d'autres conditions préalables. La Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, par exemple, présuppose que toutes ses parties contractantes sont des Etats membres du Conseil de l'Europe, de sorte qu'il est impossible à tout Etat n'ayant pas la qualité de membre de succéder à la convention et à ses divers protocoles. En conséquence, lorsqu'en 1968 le Malawi a demandé des renseignements au sujet du statut des anciens territoires dépendants, par rapport à la convention, le Secrétaire général du Conseil de l'Europe a souligné que la participation à la convention était liée à la qualité de membre du Conseil de l'Europe. Le Malawi a alors notifié au Secrétaire général du Conseil de l'Europe, en sa qualité de dépositaire, que tout lien juridique avec la convention qui découlait pour ce pays de la ratification du Royaume-Uni devait désormais être considéré comme ayant pris fin¹⁰⁸. Il est clair qu'en pareil cas la nécessité pour une partie d'être membre d'une organisation internationale aura pour effet d'empêcher de succéder au traité les Etats qui ne remplissent pas les conditions requises pour acquérir la qualité de membre, la raison étant que la succession au traité de l'Etat nouvellement indépendant dont il s'agit est, en l'occurrence, réellement incompatible avec l'objet et le but de caractère régional du traité.

12) Troisièmement, comme il a déjà été indiqué¹⁰⁹, il importe, dans le présent contexte, de faire une distinction

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

13) Eu égard aux diverses considérations exposées dans les paragraphes précédents, le *paragraphe 1* de l'article 12 pose comme règle *générale* pour les traités multilatéraux qu'un Etat nouvellement indépendant a le droit d'établir, par une notification de succession, sa qualité de partie à tout traité multilatéral qui, à la date de la succession, était en vigueur à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, sous réserve des exceptions prévues aux paragraphes 2 et 3 de l'article. Le *paragraphe 2* prévoit ensuite une exception à la règle générale dans les cas où la participation de l'Etat nouvellement indépendant serait incompatible avec l'objet et le but du traité. Le *paragraphe 3* prévoit une deuxième exception à la règle générale dans le cas de tout traité qui, en vertu de ses propres termes ou en raison du nombre restreint des Etats ayant participé à sa négociation ainsi que de son objet et de son but, doit être considéré comme un traité auquel un autre Etat ne peut participer qu'avec le consentement de toutes les parties. Dans les cas de ce genre, ce paragraphe prévoit que le consentement de toutes les parties au traité est requis.

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

¹⁰⁸ M.-A. Eissen, *The British Yearbook of International Law*, 1968-1969, Londres, Oxford University Press, 1970, vol. 43, p. 190 à 192.

¹⁰⁹ Voir ci-dessus par. 2.

Article 13. — Participation à des traités non encore en vigueur

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

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

3. Si, aux termes du traité ou en raison du nombre restreint des Etats ayant participé à la négociation ainsi que de l'objet et du but du traité, on doit considérer que la participation au traité de tout autre Etat exige le consentement de tous les Etats contractants, l'Etat successeur ne peut établir sa qualité d'Etat contractant à l'égard du traité qu'avec ce consentement.

4. Lorsqu'un traité dispose qu'il n'entrera en vigueur que lorsqu'un nombre déterminé d'Etats y seront devenus parties, 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 parties aux fins de cette disposition.

Commentaire

1) Le présent article, qui fait pendant à l'article 12, traite de la participation d'un Etat nouvellement indépendant à un traité multilatéral lorsque ce traité n'était pas encore en vigueur à la date de la succession d'Etats mais que, à cette date, l'Etat prédécesseur avait manifesté son consentement à être lié par lui pour le territoire en question. Autrement dit, l'article régleme la participation de l'Etat successeur à un traité multilatéral dans les cas où, à la date de la succession, l'Etat prédécesseur, sans être effectivement « partie » au traité, était « Etat contractant »¹⁷⁰.

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

3) Comme on l'a déjà indiqué¹⁷¹, le droit d'option d'un Etat nouvellement indépendant pour participer en son nom propre, en tant que partie distincte, à un traité multilatéral, en vertu du droit de la succession, est fondé sur la base du lien juridique antérieurement établi par

¹⁷⁰ Pour le sens donné dans le présent projet aux expressions « Etat contractant » et « partie », voir l'article 2, alinéas 1, k, et 1, l, du projet, et l'article 2, alinéas 1, f, et 1, g, de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

¹⁷¹ Voir ci-dessus art. 12, par. 6 du commentaire.

l'Etat prédécesseur entre le traité et le territoire. Le traité doit avoir été *internationalement applicable*, à la date de la succession d'Etats, à l'égard du territoire qui devient, par la suite, le territoire de l'Etat successeur.

4) Ce critère est parfois formulé en des termes qui semblent exiger l'application préalable *effective* du traité à l'égard du territoire qui devient le territoire de l'Etat successeur. En fait, dans la lettre adressée par le Secrétaire général à un Etat nouvellement indépendant pour attirer son attention sur les traités dont il est le dépositaire, on trouve l'expression « traités multilatéraux qui avaient été rendus applicables * [au] territoire¹⁷² ». Parfois, des Etats nouvellement indépendants ont répondu aussi qu'ils ne se considéraient pas comme liés par un traité donné parce qu'il n'avait pas été rendu applicable à leur territoire avant l'indépendance¹⁷³. Toutefois, il semble que ces Etats aient été plus soucieux de justifier leurs raisons de ne pas accepter le traité que de soulever la question de leur droit de l'accepter s'ils l'avaient voulu.

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

Les listes des traités envoyées aux nouveaux Etats comprennent depuis 1958 non seulement des traités qui sont en vigueur, mais aussi des traités qui ne sont pas encore en vigueur, à l'égard desquels l'Etat prédécesseur a pris des mesures définitives pour être lié par eux et pour étendre le traité au territoire qui par la suite est devenu indépendant *. La France a ratifié, en 1954, le Protocole de 1953 sur l'opium, qui n'est pas encore en vigueur, et la Belgique y a adhéré en 1958; les deux pays ont également notifié au Secrétaire général l'extension du Protocole aux territoires sous leur dépendance. Le Cameroun, la République centrafricaine, le Congo (Brazzaville), le Congo (Léopoldville) et la Côte d'Ivoire se sont reconnus liés en vertu des instruments déposés par leurs prédécesseurs respectifs. En mars 1960, le Royaume-Uni a ratifié la Convention de 1958 sur la mer territoriale et la zone contiguë, la Convention sur la haute mer et la Convention sur la pêche, qui ne contiennent aucune clause d'application territoriale. Le Nigéria et la Sierra Leone ont reconnu qu'ils étaient liés par ces ratifications¹⁷⁴. On peut également noter que le Pakistan a spontanément informé le Secrétaire général, en 1953, qu'il était lié par les mesures prises par le Royaume-Uni en ce

¹⁷² Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. II, p. 142, doc. A/CN.4/150, par. 134. Il convient d'ajouter que l'International Law Association a formulé ce critère comme suit : un traité qui était « internationalement applicable, avant l'indépendance, à l'entité ou au territoire lui correspondant [...] » (*International Law Association, Report of the Fifty-third Conference, Buenos Aires, 1968*, Londres, 1969, p. 596 [Interim Report of the Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors (rapport intérimaire du Comité de la succession des Etats nouveaux aux traités et à certaines autres obligations de leurs prédécesseurs)]).

¹⁷³ Par exemple, le Zaïre [République du Congo (Léopoldville)] a considéré que, pour cette raison, il n'était pas lié par la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (*Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. II, p. 135, doc. A/CN.4/150, par. 74); la Côte d'Ivoire a fait de même pour la Convention de 1953 sur les droits politiques de la femme (*ibid.*, p. 136, par. 83).

¹⁷⁴ Ces deux Etats se sont reconnus liés par ces conventions à des dates antérieures à l'entrée en vigueur de celles-ci.

qui concerne un traité conclu sous les auspices de la Société des Nations qui n'était pas encore en vigueur [176], 176.

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

6) Cette conclusion soulève une nouvelle question connexe. Doit-on faire entrer en ligne de compte une déclaration de succession faite par l'État nouvellement indépendant dans le nombre de parties requises pour que la convention entre en vigueur lorsque les clauses finales de la convention font dépendre cette entrée en vigueur d'un certain nombre de signatures, de ratifications, etc. ? Dans son memorandum de 1962, le Secrétariat indique à propos de ce point que, dans la circulaire par laquelle il annonçait le dépôt du vingt-deuxième instrument d'adhésion à la Convention de 1958 sur la haute mer, le Secrétaire général avait « fait entrer en ligne de compte les déclarations du Nigéria et de la Sierra Leone [177] » pour parvenir au total de vingt-deux 178. Depuis lors, l'entrée en vigueur de la Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë a été notifiée par le Secrétaire général, qui, pour le calcul du nombre de parties requises — fixé à vingt-deux —, a fait entrer en ligne de compte les déclarations de continuité de ces deux mêmes États. Il en a fait autant pour les déclarations de continuité faites par trois nouveaux États en ce qui concerne la Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer. La pratique du Secrétaire général agissant en qualité de dépositaire semble donc fixée dans le sens que les notifications de succession d'États nouvellement indépendants sont considérées comme équivalentes à tous égards à une ratification, une adhésion, etc., aux fins de l'application des clauses d'un traité subordonnant l'entrée en vigueur de ce traité à l'existence d'un nombre déterminé de parties. Pour autant qu'on le sache, aucun État n'a contesté la régularité de la pratique suivie par le Secrétaire général en ce qui concerne ces importants traités.

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

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

178 *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. II, p. 143, doc. A/CN.4/150, par. 143.

177 Notifications de succession.

178 Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. II, p. 144, doc. A/CN.4/150, par. 143.

comme complétant les clauses du traité. D'ailleurs, la modification qu'implique le fait de faire entrer en ligne de compte une notification de succession aux fins de ces clauses n'est pas beaucoup plus importante que celle qu'implique le fait d'admettre que de nouveaux États peuvent devenir des parties distinctes au traité au moyen de notifications qui ne sont pas prévues dans les clauses finales; or, la pratique consistant à admettre des notifications de succession à cet effet est maintenant bien établie. Au reste, considérer la notification d'un État successeur comme l'équivalent d'une ratification, d'une adhésion, d'une acceptation ou d'une approbation semble être conforme à l'intention générale des clauses dont il est ici question; en effet, ces clauses visent essentiellement à assurer qu'un certain nombre d'États auront accepté de façon définitive les obligations découlant du traité avant qu'un État quelconque n'y soit tenu 179. Adopter la position contraire reviendrait presque à supposer qu'un État nouvellement indépendant ne doit pas être considéré comme suffisamment détaché de son prédécesseur pour être compté comme une entité distincte lorsqu'il s'agit de donner effet à cette intention; une telle hypothèse semble difficilement compatible avec les principes d'auto-détermination, d'indépendance et d'égalité. La Commission a donc conclu que l'article 13 devrait énoncer la règle en des termes qui correspondent à ces considérations et à la pratique du Secrétaire général en qualité de dépositaire, telle qu'elle est désormais fermement établie.

8) À la lumière de ce qui précède, la Commission a décidé de rédiger les dispositions des paragraphes 1, 2 et 3 de l'article 13 sur le modèle des dispositions correspondantes de l'article 12, avec les adaptations voulues. En conséquence, les paragraphes 1, 2 et 3 de l'article 13 sont identiques aux paragraphes 1, 2 et 3 de l'article 12, à l'exception des différences suivantes: a) les mots « sa qualité de partie » sont remplacés aux paragraphes 1 et 3 par les mots « sa qualité d'État contractant »; b) les mots « était en vigueur » sont remplacés au paragraphe 1 par les mots « n'était pas en vigueur »; c) les mots « si, avant cette date, l'État prédécesseur était devenu État contractant » ont été ajoutés à la fin du paragraphe 1.

9) Enfin, le paragraphe 4 considère une notification de succession faite par un État nouvellement indépendant comme l'équivalent d'une signature ou ratification, etc., définitive pour l'entrée en vigueur du traité, conformément à la conclusion adoptée ci-dessus.

Article 14. — Participation, acceptation ou approbation d'un traité signé par l'État prédécesseur

1. Si avant la date de succession d'États, l'État prédécesseur a signé un traité multilatéral sous réserve de ratifi-

179 Le Comité de la succession des États nouveaux de l'International Law Association, dans une note explicative accompagnant le projet de résolution présenté à la Conférence de Buenos Aires en 1968, a adopté une position qui l'a conduit à une conclusion opposée à celle qui est proposée dans le présent article (International Law Association, *Report of the Fifty-third Conference, Buenos Aires, 1968*, Londres, 1969, p. 602 et 603 [Interim Report of the Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors (rapport intérimaire du Comité de la succession des États nouveaux aux traités et à certaines autres obligations de leurs prédécesseurs), Notes]).

cation et que, ce faisant, son intention a été que le traité s'étende au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, l'Etat successeur peut ratifier le traité et établir ainsi sa qualité

a) De partie, sous réserve des dispositions des paragraphes 2 et 3 de l'article 12;

b) D'Etat contractant, sous réserve des dispositions des paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 13.

2. L'Etat successeur peut établir sa qualité de partie à un traité multilatéral ou, selon le cas, d'Etat contractant par voie d'acceptation ou d'approbation dans des conditions analogues à celles qui s'appliquent à la ratification.

Commentaire

1) L'opinion a été exprimée dans le commentaire des articles 12 et 13 qu'un Etat nouvellement indépendant hérite du droit, s'il le désire, de devenir partie à un traité multilatéral ou Etat contractant en son nom propre, en vertu du lien juridique que *les actes* de l'Etat prédécesseur ont établi entre son territoire et le traité. Comme il est indiqué dans le commentaire en question, il existe déjà une pratique bien établie qui reconnaît à l'Etat successeur la faculté de devenir partie ou Etat contractant du fait que son prédécesseur a manifesté son *consentement à être lié* par le traité, que celui-ci soit ou non effectivement en vigueur au moment de la succession d'Etats. Le présent article traite du cas où la signature d'un Etat prédécesseur est encore sujette à ratification, acceptation ou approbation à la date de la succession d'Etats.

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

Les listes de traités adressées aux nouveaux Etats ne comprennent pas les traités qui avaient été signés mais non ratifiés par l'Etat prédécesseur. Dans la pratique, le cas ne s'est pas encore présenté d'un nouvel Etat qui, se fondant sur la signature de son prédécesseur, ait soumis, aux fins de dépôt, un instrument de ratification d'un traité. Il y a eu un très grand nombre de cas où un nouvel Etat a pu bénéficier des conséquences juridiques de la ratification, faite par son prédécesseur, d'un traité qui n'est pas encore en vigueur. Mais des doutes subsistent quant au point de savoir si [le nouvel] Etat peut bénéficier par succession des conséquences juridiques de la simple signature d'un traité soumis à ratification. Cette question a une certaine importance pratique, car de nombreux traités conclus sous les auspices de la Société des Nations, dont certains avaient été signés mais n'avaient jamais été ratifiés par la France, le Royaume-Uni, etc., sont maintenant ouverts à l'adhésion de nouveaux Etats, et les nouveaux Etats ont quelquefois indiqué qu'ils avaient intérêt à devenir parties à ces traités¹⁸⁰.

¹⁸⁰ *Annuaire de la Commission du droit international, 1962, vol. II, p. 144, doc. A/CN.4/150, par. 151.*

3) On peut soutenir qu'en pareil cas les conditions régissant la transmission d'une obligation ou d'un droit quelconque d'un Etat prédécesseur à un Etat successeur n'existent pas¹⁸¹. L'Etat prédécesseur n'avait pas d'obligations ni de droits définitifs en vertu du traité au moment de la succession, et de tels obligations ou droits n'étaient pas alors applicables au regard du territoire de l'Etat successeur. Comme l'a dit la Cour internationale de Justice en plusieurs occasions¹⁸², une signature sujette à ratification, acceptation ou approbation ne lie pas l'Etat. Tel est aussi le droit codifié par la Convention de Vienne sur le droit des traités (article 14).

4) D'autre part, tant l'avis de la Cour internationale de Justice sur les *Réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*¹⁸³ que l'article 18 de la Convention de Vienne sur le droit des traités reconnaissent effectivement qu'une signature sous réserve de ratification crée pour l'Etat signataire une certaine obligation d'agir de bonne foi, de portée limitée, et établit un certain lien juridique par rapport au traité. Il semble dans ces conditions qu'il soit possible de justifier la reconnaissance de la faculté de tout Etat nouvellement indépendant de manifester son consentement à être lié par un traité, en vertu de la simple signature du traité par son prédécesseur sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

5) Cette solution, la plus favorable à la fois pour les Etats successeurs et pour l'efficacité des traités multilatéraux, est celle qui est énoncée dans l'article 14, bien que certains membres de la Commission aient exprimé des doutes quant à sa justification. Cet article a été inclus dans le projet pour permettre aux gouvernements d'exprimer leur opinion en la matière afin que la Commission puisse parvenir à une conclusion nette sur ce point au moment où elle procédera à la révision du projet. Si la solution contraire était adoptée, la différence sur le plan pratique apparaîtrait comme minime, car il est probable que les occasions d'exercer le droit prévu par cet article seront rares. Par ailleurs, non seulement les cas dans lesquels la question peut se poser seront sans doute limités, mais, dans nombre de cas, le traité sera normalement ouvert à l'adhésion de l'Etat nouvellement indépendant. Il y a quelques années, la question présentait un intérêt particulier par certains traités conclus sous les auspices de la SDN, mais la participation à ces traités d'Etats nouvellement indépendants a cessé de soulever des difficultés du fait de l'adoption par l'Assemblée générale de sa résolution 1903 (XVIII), du 18 novembre 1963, à la suite de l'étude du problème que la Commission du droit

¹⁸¹ Il semble que telle soit la position prise à cet égard par le Comité de la succession des Etats nouveaux de l'International Law Association. Il convient toutefois de rappeler que, d'après l'Association, un lien juridique existe entre le traité et le territoire si le traité était *en vigueur* à l'égard du territoire à la date de la succession d'Etats (voir ci-dessus note 172). Partant de ce point de vue, l'Association devait logiquement estimer qu'un lien juridique ne pouvait exister du fait d'une simple signature de l'Etat prédécesseur sujette à ratification, acceptation ou approbation.

¹⁸² Par exemple, dans les Affaires du plateau continental de la mer du Nord (*C.I.J. Recueil 1969, p. 3*).

¹⁸³ *C.I.J. Recueil 1951, p. 28.*

international avait faite dans son rapport de 1963 à l'Assemblée¹⁸⁴.

6) Toutefois, la question est d'ordre général, et certains membres de la Commission ont estimé qu'on ne pouvait entièrement exclure que la possibilité de voir reconnaître à tout Etat successeur la liberté de ratifier un traité sur la base de la signature de son prédécesseur prenne de l'importance dans l'avenir à propos de traités multilatéraux. Dans son rapport de 1963 à l'Assemblée générale, la Commission a simplement noté l'existence du problème sans exprimer aucune opinion, à son sujet. De même, bien que le Secrétaire général n'ait pas eu pour pratique d'inclure dans les listes de traités adressées aux Etats successeurs tout traité simplement signé et non ratifié par l'Etat prédécesseur, le passage cité du memorandum du Secrétariat¹⁸⁵ semble laisser en suspens la question de savoir si un Etat successeur a le droit de ratifier un tel traité.

7) Compte tenu des considérations qui précèdent, le présent article dispose que si, avant la date de la succession d'Etats, l'Etat prédécesseur a signé un traité multilatéral sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation et que, ce faisant, son intention a été que le traité s'étende au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, l'Etat nouvellement indépendant peut ratifier, accepter ou approuver le traité et établir ainsi sa qualité de « partie » si le traité était en vigueur, ou d'« Etat contractant » si le traité n'était pas encore en vigueur.

8) Enfin, la Commission a estimé que, même en supposant que l'article en question soit adopté, il ne conviendrait pas de considérer l'Etat successeur comme lié par l'obligation d'agir de bonne foi, visée à l'article 18 de la Convention de Vienne avant que cet Etat ait au moins manifesté son consentement à être lié et à devenir un Etat contractant. En d'autres termes, la reconnaissance du droit d'un Etat successeur de ratifier, etc., un traité sur la base de la signature de son prédécesseur ne devrait pas avoir pour effet de mettre l'Etat successeur dans la situation prévue à l'alinéa *a* de l'article 18 de la Convention de Vienne.

Article 15. — Réserves

1. Lorsqu'un Etat nouvellement indépendant établit par une notification de succession sa qualité de partie à un traité multilatéral ou d'Etat contractant, il est réputé maintenir toute réserve qui était applicable à l'égard de son territoire à la date de la succession d'Etats, à moins

a) Que, lorsqu'il notifie sa succession au traité, il n'exprime l'intention contraire ou ne formule une réserve nouvelle se rapportant au même sujet et incompatible avec ladite réserve; ou

b) Que ladite réserve ne doive être considérée comme applicable qu'en ce qui concerne l'Etat prédécesseur.

2. Lorsqu'il établit sa qualité de partie à un traité multilatéral ou d'Etat contractant conformément à l'ar-

¹⁸⁴ Voir Documents officiels de l'Assemblée générale, dix-huitième session, Supplément n° 9 (A/5509), p. 32 et suiv., par. 18 à 50 (*Annuaire de la Commission du droit international, 1963*, vol. II, p. 227 et suiv., doc. A/5509, par. 18 à 50).

¹⁸⁵ Voir ci-dessus par. 2.

ticlé 12 ou à l'article 13, un Etat nouvellement indépendant peut formuler une nouvelle réserve, à moins

a) Que la réserve ne soit interdite par le traité;

b) Que le traité ne dispose que seules des réserves déterminées, parmi lesquelles ne figure pas la réserve en question, peuvent être faites; ou

c) Que, dans les cas autres que ceux visés aux alinéas a et b, la réserve ne soit incompatible avec l'objet et le but du traité.

3. a) Lorsqu'un Etat nouvellement indépendant formule une nouvelle réserve conformément au paragraphe précédent, les règles énoncées dans les articles 20, 21 et 22 et aux paragraphes 1 et 4 de l'article 23 de la Convention de Vienne sur le droit des traités s'appliquent.

b) Toutefois, dans le cas d'un traité auquel est applicable la règle énoncée au paragraphe 2 de l'article 20 de ladite convention, un Etat nouvellement indépendant ne peut formuler aucune objection à l'égard d'une réserve qui a été acceptée par toutes les parties au traité.

Commentaire

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

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

3) Dans les études de la série « la succession d'Etats aux traités multilatéraux »¹⁸⁶, le Secrétariat donne des exemples

¹⁸⁶ Voir ci-dessus sect. A, par. 24.

de la pratique suivie en matière de réserves. Certains cas concernent la Convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques. Ainsi, le Royaume-Uni avait formulé, au sujet de l'Acte de Berlin (1908), une réserve concernant la rétroactivité en son propre nom et au nom de tous ses territoires dépendants à l'exception du Canada; la France en son nom propre et au nom de tous ses territoires, avait formulé une réserve à la même convention pour les œuvres des arts appliqués; les Pays-Bas avaient également formulé trois réserves distinctes à cette convention, en leur propre nom et au nom des Indes néerlandaises. Chacun de ces trois Etats a omis ses réserves lorsqu'il a adhéré aux textes ultérieurs: le Royaume-Uni et les Pays-Bas lorsqu'ils sont devenus parties à l'Acte de Rome de 1928, et la France lorsqu'elle est devenue partie à l'Acte de Bruxelles de 1948. Dans tous les cas de succession qui se sont produits en ce qui concerne ces trois Etats, le Gouvernement suisse, en tant que dépositaire, a traité l'Etat successeur comme ayant hérité de celles des réserves de son prédécesseur qui, au regard de chaque convention, étaient applicables au territoire du successeur à la date de l'indépendance. De plus, il semble que dans ces cas le Gouvernement suisse ait considéré que l'Etat successeur héritait automatiquement des réserves éventuelles, sans qu'aucune « confirmation » de sa part soit nécessaire¹⁸⁷. Un autre cas est celui des conventions de Genève à but humanitaire, pour lesquelles le Gouvernement suisse exerce également les fonctions de dépositaire. Les clauses finales de ces conventions ne contiennent aucune disposition relative aux réserves, mais des réserves ont été formulées par un nombre considérable d'Etats¹⁸⁸. Parmi ces réserves, il en est une, formulée par le Royaume-Uni, qui concerne le paragraphe 2 de l'article 68 de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (1949)¹⁸⁹. Cinq Etats nouvellement indépendants, auxquels — en tant qu'anciens territoires dépendant du Royaume-Uni — cette convention était précédemment applicable, ont fait savoir au dépositaire qu'ils se considéraient comme étant toujours liés par cette convention en vertu de sa ratification par le Royaume-Uni¹⁹⁰. Les notifications de ces Etats ne mentionnent pas expressément la réserve du Royaume-Uni, mais le point de départ pour tous ces Etats était que la convention avait été rendue applicable à leur territoire par le Royaume-Uni avant l'indépendance — et cette application était alors manifestement soumise à la réserve formulée par le Royaume-Uni. En outre, quatre des Etats en question se sont expressément référés dans leur notification à la ratification de la convention par le Royaume-Uni, et la réserve faisait partie intégrante de cette « ratification ». En droit, il semblerait que l'on doive présumer, en l'absence de tout élément indiquant que la réserve formulée par le prédécesseur était retirée, que les Etats en cause ont voulu que le traité continue de s'appliquer

à leur territoire dans les mêmes conditions qu'avant l'indépendance, c'est-à-dire avec la réserve. Il est en outre intéressant de noter que le même gouvernement dépositaire, agissant en qualité de dépositaire de la Convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques et des Actes de révision ultérieurs, semble avoir présumé que dans les cas de succession l'Etat successeur héritait automatiquement des réserves en l'absence de tout élément établissant leur retrait.

4) La pratique suivie par les Etats successeurs en ce qui concerne les traités pour lesquels le Secrétaire général exerce les fonctions de dépositaire semble avoir été assez variable¹⁹¹. Ils ont exercé leur droit de devenir partie à ces traités tantôt en déposant un instrument d'adhésion et tantôt en adressant au Secrétaire général une « notification de succession ». Il est arrivé que, en devenant partie par voie d'adhésion, un nouvel Etat ait renouvelé une réserve formulée par son prédécesseur qui était applicable à son territoire avant l'indépendance¹⁹². En pareil cas, la réserve doit évidemment être considérée comme une réserve entièrement nouvelle en ce qui concerne l'Etat nouvellement indépendant, et les règles générales du droit en matière de réserves aux traités multilatéraux doivent en conséquence lui être appliquées à compter de la date à laquelle la réserve a été formulée. Ce n'est que dans les cas de notification de succession que des problèmes se posent.

5) De même, il est arrivé assez fréquemment que, en envoyant une notification de succession, des Etats nouvellement indépendants aient renouvelé ou maintenu expressément une réserve formulée par leur prédécesseur; cela s'est produit en particulier dans les cas où l'Etat prédécesseur avait formulé la réserve au moment où il avait « étendu » l'application du traité à leurs territoires. Ainsi, lorsqu'elle a notifié sa « succession » à la Convention relative au statut des réfugiés (1951), la Jamaïque a renouvelé textuellement une réserve qui avait été faite par le Royaume-Uni spécialement en ce qui concernait son territoire¹⁹³, et Chypre et la Gambie ont expressément confirmé le maintien de cette même réserve, qui avait aussi été rendue applicable à chacun de ces territoires¹⁹⁴. On pourrait citer d'autres exemples encore: celui de Malte à l'égard d'une objection du Royaume-Uni à une réserve à la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques¹⁹⁵, celui de la Trinité-et-Tobago à l'égard d'une réserve du Royaume-Uni à la Convention internationale pour faciliter l'importation des échantillons commerciaux et du matériel publicitaire (1952), réserve qui avait été formulée spécialement pour la Trinité-et-

¹⁸⁷ *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. 11, p. 24 et 25, doc. A/CN.4/200/Rev.2 et 200/Add.1 et 2, par. 86 à 92.

¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 34, par. 138.

¹⁸⁹ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 75, p. 287.

¹⁹⁰ *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. 11, p. 41, doc. A/CN.4/200/Rev.2 et 200/Add.1 et 2, par. 170 à 174.

¹⁹¹ Nations Unies, *Traités multilatéraux... 1971 (op. cit.)*; et Nations Unies, *Traités multilatéraux pour lesquels le Secrétaire général exerce les fonctions de dépositaire, Annexe: clauses finales* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.68.V.4).

¹⁹² Ainsi, lorsqu'ils ont adhéré au Protocole additionnel de 1954 à la Convention sur les facilités douanières en faveur du tourisme, relatif à l'importation de documents et de matériel de propagande touristique, l'Ouganda et la République de Tanzanie ont renouvelé une réserve qui avait été expressément formulée pour ces territoires par le Royaume-Uni (voir Nations Unies, *Traités multilatéraux... 1971 (op. cit.)*, p. 229 à 231).

¹⁹³ *Ibid.*, p. 95.

¹⁹⁴ *Ibid.*, p. 93 et 94, respectivement.

¹⁹⁵ *Ibid.*, p. 50.

Tobago¹⁹⁶, et celui de Chypre, de la Jamaïque et de la Sierra Leone à l'égard des réserves du Royaume-Uni à la Convention sur la circulation routière (1949)¹⁹⁷. Dans le dernier exemple mentionné, Chypre et la Jamaïque ont omis, en renouvelant la réserve, une clause relative à l'application territoriale qui était sans objet dans leur cas.

6) Il est sans aucun doute souhaitable qu'un Etat, en notifiant sa succession, précise en même temps ses intentions à l'égard des réserves formulées par son prédécesseur. Mais ce serait aller trop loin que de conclure de la pratique exposée au paragraphe précédent que, si une réserve n'est pas renouvelée au moment de la notification de la succession, l'Etat successeur n'en hérite pas. De fait, dans certains autres cas, des Etats successeurs semblent avoir présumé le contraire. Ainsi, le Rwanda et Malte ont tous deux envoyé des notifications de succession à la Convention douanière de 1954 relative à l'importation temporaire des véhicules routiers privés, sans faire mention des réserves qui avaient été faites par leurs prédécesseurs respectifs, la Belgique et le Royaume-Uni. Environ deux mois après avoir notifié sa succession, le Rwanda a informé le Secrétaire général qu'il n'avait pas l'intention de maintenir les réserves faites par la Belgique¹⁹⁸. Malte également, après un intervalle de quelques semaines, a adressé au Secrétaire général une communication dans le même sens¹⁹⁹. Ces deux Etats ont fait de même à l'égard des réserves formulées par leurs prédécesseurs à la Convention de 1954 sur les facilités douanières en faveur du tourisme²⁰⁰. Il semblerait donc que tous deux aient pensé que les réserves formulées par un prédécesseur demeureraient applicables à moins que le successeur ne les désavoue. Le Service juridique du Secrétariat a manifestement adopté la même position dans le mémorandum qu'il a adressé au représentant régional du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés au sujet de la succession de la Jamaïque aux droits et obligations découlant de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés²⁰¹. Le Gouvernement suisse également²⁰² semble être parti de la prémisse que les réserves sont automatiquement applicables à l'égard d'un Etat successeur en l'absence de tout élément indiquant que cet Etat les a retirées, soit au moment où il a notifié sa succession soit ultérieurement.

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

Ainsi, le 29 juillet 1968, Malte a notifié au Secrétaire général²⁰³ qu'en tant que successeur du Royaume-Uni elle se considérait liée par le Protocole additionnel de 1954 à la Convention sur les facilités douanières en faveur du tourisme, relatif à l'importation de documents et de matériel de propagande touristique, dont l'application avait été étendue à son territoire avant l'indépendance sans aucune réserve. Néanmoins, la notification de Malte contenait une réserve à l'article 3 du Protocole, alors que l'article 14 stipulait que les réserves ne seraient pas recevables si, dans un délai de quatre-vingt-dix jours, un tiers des Etats intéressés y faisait objection. En conséquence, lorsqu'il a communiqué la notification de succession aux Etats intéressés, le Secrétaire général a appelé leur attention sur la réserve et sur la disposition contenue dans l'article 14 du Protocole — et, en fait, la Pologne a fait objection à la réserve. En l'occurrence, cette objection étant la seule à avoir été formulée contre la réserve dans le délai prescrit, le Secrétaire général a ensuite informé officiellement les Etats intéressés de l'acceptation de la réserve de Malte conformément à l'article 14²⁰⁴.

8) Le 25 février 1969, le Botswana a notifié au Secrétaire général²⁰⁵ qu'il se considérait comme « toujours lié » par la Convention de 1954 relative au statut des apatrides dans la mesure où le Gouvernement du Royaume-Uni l'était à l'égard du protectorat du Bechouanaland, « mais avec les nouvelles réserves suivantes » — suivait l'énoncé des nouvelles réserves que le Botswana formulait au sujet des articles 31, 12 (1) et 7 (2) de la Convention. Lorsqu'il a communiqué cette notification aux intéressés, le Secrétaire général a reproduit le texte des nouvelles réserves du Botswana et a, en même temps, indiqué aux Etats intéressés où ils pourraient trouver le texte des réserves antérieurement formulées par le Royaume-Uni que maintenait le Botswana.

9) Le 18 juillet 1969, Maurice a informé le Secrétaire général²⁰⁶ qu'elle se considérait comme liée, à compter de la date de son indépendance, par la Convention de 1953 sur les droits politiques de la femme, dont l'application avait été étendue à son territoire avant l'indépendance. En même temps, sans faire aucune allusion aux réserves à l'article 3 qui avaient été faites par le Royaume-Uni, Maurice a formulé pour son propre compte deux réserves à cet article. L'une de ces réserves (recrutement des forces armées et conditions de service dans ces forces) correspondait à une réserve générale faite par le Royaume-Uni; l'autre (fonctions de juré) avait été faite par le Royaume-Uni pour certains territoires, mais non pour Maurice. Le Secrétaire général, ne faisant non plus aucune allusion aux réserves précédemment faites par le Royaume-Uni, a simplement communiqué aux Etats intéressés le texte des deux réserves de Maurice.

¹⁹⁶ *Ibid.*, p. 226 et 227.

¹⁹⁷ *Ibid.*, p. 252, 253 et 254, respectivement.

¹⁹⁸ *Ibid.*, p. 237, note 9.

¹⁹⁹ *Ibid.*, p. 238, note 10.

²⁰⁰ *Ibid.*, p. 231, notes 11 et 12.

²⁰¹ Voir Nations Unies, *Annuaire juridique, 1963* (publication des Nations Unies, numéro de vente: 65.V.3), p. 189.

²⁰² Voir ci-dessus par. 3.

²⁰³ Lettre circulaire du Secrétaire général du 16 août 1968 (C.N. 123, 1968, Traités-2).

²⁰⁴ Lettre circulaire du Secrétaire général du 3 décembre 1968 (C.N.182, 1968, Traités-4).

²⁰⁵ Lettre circulaire du Secrétaire général du 21 mai 1969 (C.N.80, 1969, Traités-1).

²⁰⁶ Lettre circulaire du Secrétaire général du 11 septembre 1969 (C.N.168, 1969, Traités-5).

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

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

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

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

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

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

13) Reste la question des objections aux réserves. Les renseignements publiés au sujet de la pratique suivie en la matière sont extrêmement maigres. Dans la série d'études que le Secrétariat a fait paraître sous le titre « La succession d'Etats aux traités multilatéraux »²⁰⁷, hormis un unique passage dans lequel il est fait allusion à l'existence de cette question, on ne trouve aucune mention de la succession en ce qui concerne les objections aux réserves. On ne trouve non plus aucun renseignement à ce sujet dans *Documentation concernant la succession d'Etats*²⁰⁸. Même les renseignements figurant dans la publication *Traités multilatéraux pour lesquels le Secrétaire général exerce les fonctions de dépositaire*²⁰⁹ jettent relativement peu de lumière sur la pratique suivie en matière d'objections aux réserves. Dans le cas de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (1946), le Royaume-Uni avait fait une objection aux réserves formulées par certains Etats en ce qui concernait le recours à la Cour internationale de Justice pour le règlement des différends, et, par la suite, un certain nombre de ses anciens territoires dépendants sont devenus parties à cette convention en envoyant une notification de succession. Il semble qu'aucun de ces Etats nouvellement indépendants n'ait fait la moindre allusion à l'objection élevée contre ces réserves par le Royaume-Uni. Le Zaïre, lorsqu'il a notifié sa succession à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (1948), n'a fait non plus aucune allusion à l'objection de la Belgique à des réserves analogues formulées dans le cas de cette convention. Le Royaume-Uni a également fait une série d'objections formelles à des réserves formulées par divers Etats aux trois Conventions de 1958 sur la mer territoriale et la zone contiguë, sur la haute mer et sur le plateau continental, et plusieurs de ses anciens territoires dépendants sont par la suite devenus parties à l'une ou l'autre de ces conventions au moyen d'une notification de succession, sans qu'aucun d'eux n'ait apparemment fait la moindre allusion à l'une quelconque de ces objections. On ne connaît qu'un seul cas dans lequel un Etat successeur a fait mention des observations formulées par son prédécesseur au sujet d'une réserve faite par un autre Etat — et, même dans ce cas, on ne peut pas dire à proprement parler qu'il s'agissait d'une « objection » à une réserve. Lorsqu'il a ratifié la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, le Royaume-Uni a déclaré qu'il considérait la déclaration faite par trois Etats socialistes au sujet du paragraphe 1 de l'article 11 (effectif de la mission diplomatique) comme ne modifiant aucun droit ni aucune obligation découlant de ce paragraphe. Malte, qui est le seul ancien territoire dépendant du

²⁰⁷ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1968, vol. II, p. 1, doc. A/CN.4/200/Rev.2 et 200/Add.1 et 2; *ibid.*, 1969, vol. II, p. 23, doc. A/CN.4/210; *ibid.*, 1970, vol. II, p. 67, doc. A/CN.4/225.

²⁰⁸ Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'Etats* (op. cit.).

²⁰⁹ Nations Unies, *Traités multilatéraux... 1971* (op. cit.).

Royaume-Uni qui soit devenu partie à la convention par succession, a répété, dans les mêmes termes, cette déclaration dans sa notification de succession²¹⁰.

14) Aux termes des dispositions de la Convention de Vienne sur le droit des traités relatives aux objections aux réserves (alinéa *b* du paragraphe 4 de l'article 20, lu en liaison avec le paragraphe 3 de l'article 21²¹¹), à moins que l'Etat auteur de l'objection n'ait indiqué sans équivoque qu'il a voulu, par son objection, empêcher l'entrée en vigueur du traité entre les deux Etats, la situation juridique créée entre les deux Etats par une objection à une réserve est quasiment la même que celle qui existerait si l'objection n'avait pas été formulée. Mais si l'objection s'est accompagnée de l'indication qu'elle doit empêcher l'entrée en vigueur du traité entre l'Etat auteur de l'objection et l'Etat auteur de la réserve, le traité, *au regard de l'Etat auteur de la réserve*, ne sera aucunement en vigueur, à la date de la succession d'Etats, en ce qui concerne le territoire de l'Etat successeur. Les renseignements dont on dispose sur la pratique en la matière ne semblent guère indiquer, toutefois, que les Etats nouvellement indépendants se préoccupent beaucoup des objections faites par leur prédécesseur à des réserves formulées par d'autres Etats. La solution la plus simple consisterait sans doute à considérer une objection à une réserve comme propre à l'Etat prédécesseur qui en est l'auteur et à laisser l'Etat successeur libre de formuler, au moment où il notifie sa succession, ses propres objections aux réserves dont sont déjà assortis les instruments de ratification, d'adhésion, etc., d'autres Etats.

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

16) Etant donné que la règle générale est qu'une réserve peut être retirée unilatéralement et à tout moment, la question de savoir si une réserve formulée par l'Etat prédécesseur lie l'Etat successeur semble dépendre simplement de l'intention de ce dernier au moment où il notifie sa succession. Si l'Etat successeur maintient expressément les réserves de son prédécesseur, la réponse est claire. S'il garde le silence sur ce point, il convient de se demander s'il faut présumer l'intention de maintenir

les réserves (sauf celles qui, par leur nature même, sont exclusivement applicables en ce qui concerne l'Etat prédécesseur). La Commission a conclu que, pour diverses raisons, il fallait poser une telle présomption. Premièrement, le principe même de la succession aux traités de l'Etat prédécesseur incite à présumer qu'il y a eu intention de maintenir les réserves. Deuxièmement, un Etat ne doit pas, d'une manière générale, être présumé avoir assumé des obligations plus lourdes qu'il ne ressort de son intention exprimée en des termes sans équivoques or, considérer qu'un Etat successeur, simplement parce qu'il a gardé le silence, a renoncé aux réserves de son prédécesseur serait ainsi lui imposer une obligation plus lourde. Troisièmement, si l'on ne présume pas le maintien des réserves, on risque d'aller irrévocablement à l'encontre de l'intention réelle de l'Etat successeur, tandis que, si on le présume et que cette présomption ne corresponde pas à l'intention de l'Etat successeur, celui-ci a toujours la possibilité de retirer les réserves. Le *paragraphe 1* de l'article 15 dispose donc qu'une notification de succession est réputée assortie de toute réserve formulée par l'Etat prédécesseur, à moins : *a*) que l'intention contraire ne soit exprimée par l'Etat successeur (*alinéa a*); *b*) que l'Etat successeur ne formule une réserve nouvelle se rapportant au même sujet et incompatible avec la réserve de l'Etat prédécesseur (*alinéa a*); ou *c*) que la réserve de l'Etat prédécesseur ne doive être considérée comme applicable qu'en ce qui concerne ce seul Etat (*alinéa b*)²¹². Dans le cas de ces exceptions, la présomption de l'intention de maintenir la réserve de l'Etat prédécesseur se trouve annulée.

17) Le *paragraphe 2* de l'article vise le cas où l'Etat successeur formule en son nom propre des réserves nouvelles au moment où il établit sa qualité de partie ou d'Etat contractant à l'égard d'un traité multilatéral conformément aux articles 12 ou 13 du projet. Comme on l'a déjà souligné, on peut trouver qu'il y a un certain manque de logique à prétendre devenir partie ou Etat contractant à l'égard d'un traité en vertu d'un acte de son prédécesseur et à prendre en même temps à l'égard de ce traité une position différente de celle du prédécesseur. Il semble qu'on ait le choix entre deux solutions : *a*) refuser de considérer comme un véritable instrument de succession toute notification de succession assortie de réserves nouvelles et la traiter sur le plan juridique comme une adhésion; ou *b*) lui reconnaître le caractère d'une succession, mais lui appliquer, en même temps, les règles du droit en matière de réserves comme s'il s'agissait d'une expression entièrement nouvelle du consentement à être lié par le traité. Cette dernière solution est celle qui a été adoptée au *paragraphe 2* de l'article. Elle correspond à la pratique suivie par le Secrétaire général en qualité de dépositaire, et offre en outre l'avantage de donner le maximum de souplesse à la position que peut adopter l'Etat nouvellement indépendant désireux de maintenir la participation de son territoire au régime du traité. Elle peut également faciliter les choses pour un Etat nouvellement indépendant dans les cas où le traité n'est pas,

²¹⁰ *Ibid.*, p. 53.

²¹¹ Cette règle ne s'applique pas dans le cas des actes constitutifs d'organisations internationales ni dans le cas de traités conclus entre un « nombre restreint » d'Etats au sens du *paragraphe 2* de l'article 20 de la Convention.

²¹² On peut citer, à titre d'exemple de réserves qui ne sont appropriées qu'en ce qui concerne l'Etat prédécesseur, celles que le Royaume-Uni a formulées au sujet de l'extension de certains traités à des territoires dépendants,

pour des raisons d'ordre technique, ouvert à sa participation par une procédure autre que la succession. Bien entendu, la possibilité qu'a un Etat successeur de formuler des réserves nouvelles dans une notification de succession est soumise aux limitations du droit international régissant la formulation de réserves par un Etat, notamment à celles qui découlent de l'article 19 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, dont les alinéas *a*, *b* et *c* sont repris dans le paragraphe 2 du présent article.

18) L'alinéa *a* du paragraphe 3 de l'article 15 dispose ensuite que lorsqu'un Etat nouvellement indépendant formule une nouvelle réserve conformément au paragraphe 2 de l'article, les règles énoncées dans les articles 20, 21 et 22 et aux paragraphes 1 et 4 de l'article 23²¹³ de la Convention de Vienne s'appliquent — en d'autres termes, le droit général des traités concernant l'acceptation des réserves et les objections aux réserves, les effets juridiques des réserves et des objections aux réserves et le retrait des réserves et des objections aux réserves, ainsi que les règles pertinentes de la procédure relative aux réserves, sont applicables. Bien que cette méthode de rédaction par référence ait rencontré une certaine opposition, la Commission a décidé de l'employer parce que, s'il avait fallu reproduire dans le paragraphe toutes les dispositions en question, cela aurait considérablement allongé et alourdi l'article 15. La Commission a aussi tenu compte du fait que le présent projet d'articles est destiné à compléter les articles du droit général des traités contenus dans la Convention de Vienne et à faire partie d'un ensemble de règles cohérent codifiant la totalité du droit des traités. En tout état de cause, les références à la Convention de Vienne qui figurent dans l'article donneront aux gouvernements l'occasion de faire connaître leurs vues sur l'ensemble de cette question de la rédaction par référence en matière de codification.

19) Enfin l'alinéa *b* du paragraphe 3 vise le cas particulier où, s'agissant d'un traité multilatéral du genre envisagé au paragraphe 2 de l'article 20 de la Convention de Vienne, l'Etat prédécesseur lui-même a « accepté » la réserve et tous les Etats parties en ont fait autant. En pareil cas, il semblerait inadmissible de permettre à un Etat successeur de faire une objection à une réserve déjà formulée et acceptée et d'exclure ainsi l'Etat auteur de la réserve de la participation au traité. Si l'on permettait à un Etat successeur de le faire, cela reviendrait en fait à lui donner le pouvoir de contraindre un Etat qui est déjà partie au traité à s'en retirer. Afin d'exclure une telle possibilité, l'alinéa *b* du paragraphe 3 dispose que, dans le cas des traités auxquels sont applicables les dispositions du paragraphe 2 de l'article 20 de la Convention de Vienne, aucune objection ne peut être formulée par un Etat successeur à l'égard d'une réserve qui a été acceptée par toutes les parties au traité.

Article 16. — Consentement à être lié par une partie d'un traité et choix entre des dispositions différentes

1. Sous réserve des dispositions des paragraphes 2 et 3, lorsqu'un Etat nouvellement indépendant établit par une

²¹³ Les paragraphes 2 et 3 de l'article 23 de la Convention ne sont pas pertinents dans le présent contexte.

notification de succession sa qualité de partie à un traité multilatéral ou d'Etat contractant, il est réputé maintenir

a) Le consentement de l'Etat prédécesseur, conformément au traité, à être lié par une partie seulement de ses dispositions ; ou

b) Le choix fait par l'Etat prédécesseur, conformément au traité, entre des dispositions différentes.

2. Lorsqu'il établit ainsi sa qualité de partie ou d'Etat contractant, un Etat nouvellement indépendant peut toutefois exercer son propre choix à l'égard de parties du traité ou entre des dispositions différentes, dans les conditions énoncées dans le traité pour l'exercice d'un tel choix.

3. Un Etat nouvellement indépendant peut aussi exercer, dans les mêmes conditions que les autres parties ou Etats contractants, tout droit prévu dans le traité de rétracter ou de modifier un tel choix.

Commentaire

1) Le présent article traite de questions analogues à celles qui font l'objet de l'article 15. Il concerne les cas où un traité permet à un Etat d'exprimer son consentement à n'être lié que par une partie de ses dispositions ou de choisir entre des dispositions différentes — c'est-à-dire les cas envisagés aux paragraphes 1 et 2 de l'article 17 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Si l'Etat prédécesseur a consenti à n'être lié que par une partie d'un traité ou a choisi, lorsqu'il a consenti à être lié, entre des dispositions différentes, la question se pose de savoir quelle sera la situation d'un Etat qui notifie sa succession au traité.

2) Le paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention sur la circulation routière (1949), qui permet d'exclure les annexes 1 et 2 de l'application de la Convention, fournit l'exemple d'un cas dans lequel un Etat prédécesseur n'a consenti à être lié que par une partie d'un traité. L'instrument de la ratification du Royaume-Uni, déposé en 1957, contenait une déclaration excluant ces annexes²¹⁴. Lorsqu'il a étendu l'application de la Convention à Chypre et à la Sierra Leone, le Royaume-Uni a expressément déclaré que cette extension était soumise aux mêmes exclusions²¹⁵. Dans le cas de Malte, en revanche, la déclaration n'excluait que l'annexe 1²¹⁶, et, dans le cas de la Jamaïque, la déclaration contenait une réserve sur un certain point, mais ne faisait aucune allusion aux annexes 1 et 2²¹⁷. Lors de leur accession à l'indépendance, ces quatre pays ont adressé au Secrétaire général des notifications de succession à la Convention. Trois d'entre eux, Chypre, Malte et la Sierra Leone, ont joint à leur notification des déclarations reproduisant les exclusions applicables à l'égard de leur territoire avant l'indépendance²¹⁸. En revanche, la Jamaïque, à l'égard de laquelle ces exclusions n'avaient pas été rendues applicables avant l'indépendance, ne s'est pas bornée à reproduire textuellement la réserve formulée par le Royaume-Uni en son

²¹⁴ Voir Nations Unies, *Traités multilatéraux... 1971 (op. cit.)*, p. 254.

²¹⁵ *Ibid.*, p. 257 et 258.

²¹⁶ *Ibid.*, p. 258.

²¹⁷ *Ibid.*, p. 257.

²¹⁸ *Ibid.*, p. 252, 253, 254.

nom: elle y a ajouté une déclaration excluant les annexes 1 et 2²¹⁹.

3) La Convention sur la circulation routière fournit également un exemple de choix entre des dispositions différentes: l'annexe 6, section IV, paragraphe b, permet à une partie de déclarer qu'elle n'autorisera l'utilisation de « remorques » que dans des conditions déterminées, et des déclarations à cette fin ont été faites par le Royaume-Uni en ce qui concernait Chypre et la Sierra Leone²²⁰. Ces déclarations ont été reproduites par ces deux pays dans leurs notifications de succession²²¹. Malte, pour qui aucune déclaration de ce genre n'avait été faite, n'a pas mentionné cette question dans sa notification. En revanche, la Jamaïque, pour laquelle aucune déclaration de ce genre n'avait non plus été faite²²², a joint à sa notification une déclaration rédigée dans des termes analogues à celles de Chypre et de la Sierra Leone²²³.

4) Une autre convention qui illustre la question du choix entre des dispositions différentes est la Convention relative au statut des réfugiés (1951), dont la section B de l'article 1^{er} permet de choisir entre la formule « événements survenus avant le 1^{er} janvier 1951 en Europe » et la formule « événements survenus avant le 1^{er} janvier 1951 en Europe ou ailleurs * », pour déterminer l'étendue des obligations acceptées en vertu de la convention²²⁴. Dans son instrument de ratification, le Royaume-Uni a spécifié qu'il choisissait la formule la plus large (« en Europe ou ailleurs »), et c'est sous cette forme que la Convention a été ultérieurement étendue à Chypre, à la Gambie et à la Jamaïque²²⁵. Quand le moment est venu pour ces trois pays de notifier au Secrétaire général leur succession à la convention, ils ont maintenu dans leurs notifications le choix qui avait été antérieurement fait par le Royaume-Uni et qui produisait ses effets à l'égard de leur territoire²²⁶. Au contraire du Royaume-Uni, la France a choisi la formule la plus restrictive: « en Europe », et c'est avec cette limitation qu'elle a étendu la convention à tous ses territoires dépendants, dont douze ont par la suite adressé des notifications de succession au Secrétaire général²²⁷. Sur ces douze pays, quatre ont joint à leur notification une déclaration indiquant qu'ils étendaient les obligations découlant pour eux de la Convention en adoptant la formule la plus large: « en Europe ou ailleurs »²²⁸. Les huit autres pays se sont tout d'abord contentés de se déclarer liés par la convention, dont l'application avait été étendue à leur territoire avant leur accession à l'indépendance. Il est clair qu'ils entendaient par là que le choix fait par la France continuerait de régir l'application de la convention à leur territoire, car, peu de temps après avoir notifié leur suc-

cession au Secrétaire général, trois d'entre eux l'ont informé qu'ils étendaient les obligations découlant pour eux de la Convention en adoptant la formule la plus large²²⁹; quatre autres²³⁰ ont fait de même après un délai variant entre dix-huit mois et neuf ans. L'autre pays²³¹ n'a pas modifié sa notification, et reste par conséquent lié par la formule la plus restrictive.

5) La Convention relative au droit de timbre en matière de lettres de change et de billets à ordre (1930) n'offrirait pas elle-même la possibilité de choix entre des dispositions différentes, mais un protocole qui y était joint créait une situation analogue en permettant à un Etat de ratifier la convention ou d'y adhérer sous une forme limitant l'obligation aux lettres de change présentées ou payables ailleurs que dans le pays intéressé. C'est avec cette limitation que, à différentes dates s'échelonnant entre 1934 et 1939, la Grande-Bretagne a étendu la convention à nombre de ses territoires dépendants²³². La Malaisie, en 1960, et Malte, en 1966, ont notifié au Secrétaire général de l'ONU²³³ leur succession à ce traité, conclu sous les auspices de la SDN. Leurs notifications ne faisaient pas mention de la limitation, mais on ne peut guère douter qu'ils entendaient que le traité continue de s'appliquer dans les mêmes conditions qu'avant l'indépendance.

6) Un autre traité donnant lieu à un cas de succession en matière de choix entre des dispositions différentes est le Protocole additionnel à la Convention sur le régime des voies navigables d'intérêt international. L'article 1^{er} de ce protocole autorisait à accepter les obligations qui y étaient spécifiées soit « sur toutes les voies navigables », soit « sur toutes les voies *naturellement* * navigables ». Le Royaume-Uni a choisi la première formule, la plus large pour lui-même et pour la plupart de ses territoires dépendants²³⁴, y compris Malte, qui a adressé ultérieurement au Secrétaire général une notification de succession, indiquant que Malte continuait à se considérer comme liée par le protocole dans la forme sous laquelle il avait été étendu au territoire par son prédécesseur²³⁵.

7) L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce donne également des indications sur la pratique suivie en la matière. L'article XIV donne à une partie la faculté de choisir d'être assujettie aux dispositions de l'annexe J plutôt qu'à certaines dispositions de l'article²³⁶, et c'est ce qu'a choisi le Royaume-Uni en 1948. En 1957, le Ghana et la Fédération de Malaisie sont devenus indépendants, et les parties contractantes ont déclaré que ces deux pays, qui étaient parrainés par le Royaume-Uni, étaient réputés parties à l'accord. En même temps, les parties contractantes ont déclaré que les dispositions de l'annexe J, qui avaient été choisies

²¹⁹ *Ibid.*, p. 253.

²²⁰ *Ibid.*, p. 257 et 258.

²²¹ *Ibid.*, p. 252 et 254.

²²² *Ibid.*, p. 257.

²²³ *Ibid.*, p. 253.

²²⁴ *Ibid.*, p. 92.

²²⁵ *Ibid.*, p. 100.

²²⁶ *Ibid.*, p. 93, 94 et 95.

²²⁷ *Ibid.*, p. 92, et note 4.

²²⁸ Algérie, Guinée, Maroc et Tunisie (*ibid.*, p. 92, note 3).

²²⁹ Cameroun, République centrafricaine et Togo (*ibid.*, note 4).

²³⁰ Côte d'Ivoire, Dahomey, Niger et Sénégal (*ibid.*).

²³¹ Congo (*ibid.*, p. 92).

²³² *Ibid.*, p. 428 et 429.

²³³ Les fonctions de dépositaire lui avaient été dévolues à la dissolution de la SDN.

²³⁴ Voir Nations Unies, *Traités multilatéraux... 1971 (op. cit.)*, p. 439.

²³⁵ *Ibid.*, p. 440.

²³⁶ Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 76, doc. A/CN.4/200/Rev.2 et 200/Add.1 et 2, par. 330.

par le Royaume-Uni, devaient être réputées s'appliquer aux deux nouveaux Etats indépendants²³⁷. Le paragraphe 1 de l'article XXXV offre à une partie au GATT une forme d'option un peu différente, mais néanmoins très voisine; ce paragraphe est ainsi conçu :

Le présent Accord, ou l'article II du présent Accord, ne s'appliquera pas entre une partie contractante et une autre partie contractante

a) Si les deux parties contractantes n'ont pas engagé de négociations tarifaires entre elles,

b) Et si l'une des deux ne consent pas à cette application au moment où l'une d'elles devient partie contractante.

Lorsque le Japon est devenu partie au GATT en 1955, la Belgique, la France et le Royaume-Uni ont tous invoqué cette disposition et ont ainsi exclu l'application du GATT dans leurs relations avec le Japon²³⁸. Un grand nombre des anciens territoires dépendants de ces pays qui sont maintenant réputés parties à l'accord ont considéré qu'ils héritaient du droit de leur prédécesseur d'invoquer le paragraphe 1 de l'article XXXV contre le Japon. Bien que ces trois Etats prédécesseurs aient maintenant renoncé, ainsi que certains de leurs Etats successeurs, à invoquer cette disposition, elle est toujours en vigueur en ce qui concerne la majorité de leurs successeurs²³⁹.

8) La Commission est parvenue à la conclusion que les considérations générales qui s'appliquent aux réserves sont également valables ici. Si donc un Etat nouvellement indépendant envoie une notification de succession sans se référer expressément au choix exercé par son prédécesseur à l'égard d'une partie du traité ou entre des dispositions différentes et sans indiquer un choix personnel, on doit présumer qu'il a l'intention de maintenir le traité en vigueur à l'égard de son territoire dans les mêmes conditions qu'à la date de l'indépendance, c'est-à-dire de maintenir le choix de son prédécesseur. En règle générale, le Secrétaire général cherche à obtenir des éclaircissements sur l'intention de l'Etat nouvellement indépendant à cet égard lorsque ce dernier lui adresse une notification de succession, et il est sans aucun doute souhaitable que l'Etat précise sa position. Mais tel n'est pas toujours le cas, et il semble alors à la fois logique et nécessaire (autrement, on n'aurait aucun moyen de déterminer quelles sont celles des dispositions qui lient l'Etat nouvellement indépendant) de considérer que l'Etat nouvellement indépendant maintient le choix de son prédécesseur. Le *paragraphe 1* de l'article 16 énonce en conséquence la règle générale sous la forme d'une présomption en faveur du maintien du choix du prédécesseur.

9) D'autre part, pour des raisons analogues à celles qui ont été exposées dans le cas des réserves, la Commission estime qu'un Etat qui notifie sa succession à un traité multilatéral devrait avoir le même droit de choisir, en vertu des dispositions du traité, que les Etats qui manifestent leur consentement à être liés par toute autre procédure. Une fois que l'on conçoit la succession, non comme le remplacement automatique du prédécesseur,

mais comme la faculté de maintenir la participation du territoire au traité par un acte de volonté établissant le consentement à être lié, il ne peut y avoir d'objection à reconnaître à un Etat successeur le même droit de choisir que lui donneraient les dispositions du traité s'il y devenait partie par voie d'adhésion. Le *paragraphe 2* de l'article 16 permet donc à un Etat d'exercer, lorsqu'il notifie sa succession, tout choix prévu dans le traité dans les mêmes conditions que les autres parties.

10) Il n'est pas rare que les traités qui accordent aux Etats le droit d'exercer un choix à l'égard des parties du traité ou entre des dispositions différentes prévoient la faculté de modifier ultérieurement le choix qui a été fait²⁴⁰. En réalité, lorsque le choix a pour effet de limiter les obligations découlant pour l'Etat du traité, il est certain que cela implique le pouvoir d'annuler la limitation en rétractant le choix. Quant à un Etat successeur, lorsqu'il a acquis le statut de partie au traité de son propre chef, il est évident qu'il doit être considéré comme ayant le même droit que n'importe quelle autre partie de rétracter ou de modifier un choix produisant ses effets à l'égard de son territoire: c'est ce que prévoit le *paragraphe 3* de l'article.

Article 17. — Notification de succession

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

2. Si la notification n'est pas signée par le chef de l'Etat, le chef du gouvernement ou le ministre des affaires étrangères, le représentant de l'Etat qui fait la communication peut être invité à produire ses pleins pouvoirs.

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

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

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

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

Commentaire

1) L'article 17 concerne la procédure par laquelle un Etat nouvellement indépendant peut, en vertu de l'article 12 ou de l'article 13, exercer son droit d'établir sa qualité de partie à un traité multilatéral ou d'Etat contractant à l'égard d'un tel traité par voie de succession.

2) On trouvera une indication concernant la pratique suivie par le Secrétaire général en la matière dans la lettre qu'il envoie aux Etats nouvellement indépendants

²³⁷ *Ibid.*, p. 83, par. 362.

²³⁸ *Ibid.*, par. 359.

²³⁹ *Ibid.*, par. 360 et 361.

²⁴⁰ Voir par exemple *paragraphe 2* de la section B de l'article 1^{er} de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 189, p. 155); *paragraphe 2* de l'article 2 de la Convention de 1949 sur la circulation routière (*ibid.*, vol. 125, p. 25).

pour leur demander de préciser leurs intentions à l'égard des traités dont il est le dépositaire. Cette lettre renferme le passage ci-après :

Conformément à cette pratique, les nouveaux Etats reconnaissent généralement qu'ils sont liés par ces traités *en adressant au Secrétaire général une notification officielle émanant du chef de l'Etat, du chef du gouvernement ou du ministre des affaires étrangères* *²⁴¹.

Cependant, bien que les notifications reçues par le Secrétaire général soient pour la plupart signées du chef de l'Etat ou du gouvernement ou bien du ministre des affaires étrangères, quelques Etats ont adressé des communications signées par un fonctionnaire de leur ministère des affaires étrangères ou par le chef de leur mission permanente auprès de l'ONU, agissant conformément à leurs instructions²⁴², et ces communications ont été considérées comme suffisantes par le Secrétaire général.

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

4) La pratique suivie par le Gouvernement suisse en tant que dépositaire semble être aussi d'admettre comme suffisante toute communication faisant foi par laquelle un Etat nouvellement indépendant manifeste sa volonté de rester lié par le traité. C'est ainsi que, dans le cas de la Convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques et des actes de révision ultérieurs dont il est le dépositaire, il a admis la communication d'« une déclaration de continuité » comme procédure normale selon laquelle un Etat nouvellement indépendant peut aujourd'hui exercer son droit de devenir partie par voie de succession²⁴³. De même, pour ce qui est des conventions humanitaires de Genève de 1864, 1906, 1929 et 1949, dont le Conseil fédéral suisse est le dépositaire, la communication d'une « déclaration de continuité » a été la procédure ordinairement suivie par les Etats nouvellement indépendants pour devenir parties par voie de succession²⁴⁴. Toute autre formule, telle qu'une « déclaration d'application » ou de « maintien de l'application », est considérée comme suffisante par le Conseil fédéral suisse, sous réserve que l'intention de l'Etat nouvellement indépendant de se considérer comme restant lié par le traité soit claire. Le Conseil fédéral suisse admet aussi la communication d'une déclaration de continuité sous presque toutes les formes (par exemple sous forme de note, de lettre, ou même de télégramme), pourvu qu'elle

émane des autorités compétentes de l'Etat, et la signature non seulement du chef de l'Etat ou du gouvernement ou du ministre des affaires étrangères, mais aussi d'un représentant diplomatique autorisé, est considérée par lui comme une preuve suffisante d'autorité pour faire une déclaration au nom de l'Etat. A leur réception, le Conseil fédéral suisse enregistre ces déclarations de continuité auprès du Secrétariat de l'ONU de la même manière que les notifications d'adhésion.

5) La pratique des autres dépositaires semble analogue. Celle des Etats-Unis d'Amérique, par exemple, reconnaît aux Etats nouvellement indépendants le droit « de se déclarer liés sans interruption par les traités multilatéraux autres que ceux qui concernent des organisations, conclus en leur nom par l'Etat prédécesseur avant que le nouvel Etat n'accède à la pleine souveraineté²⁴⁵ ». De même, les Pays-Bas, en tant que dépositaire des Conventions de La Haye de 1899 et de 1907 pour le règlement pacifique des différends, semblent avoir accepté comme valable toute expression de la volonté de l'Etat nouvellement indépendant d'être considéré comme partie, communiquée par cet Etat par simple note ou correspondance diplomatique²⁴⁶.

6) Dans certains cas, le Gouvernement suisse a accepté une notification donnée non pas par l'Etat nouvellement indépendant lui-même mais par l'Etat prédécesseur. C'est ce qu'il a fait avant la seconde guerre mondiale lorsque, en 1928, le Royaume-Uni lui a notifié le désir de l'Afrique du Sud, de l'Australie, du Canada, de l'Inde britannique et de la Nouvelle-Zélande d'être considérés comme parties à la Convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques²⁴⁷ et lorsque, en 1937, le Royaume-Uni lui a notifié la participation de la Birmanie aux conventions humanitaires de Genève de 1929²⁴⁸. Le Gouvernement suisse a encore agi de même en une occasion depuis la seconde guerre mondiale lorsque, en 1949, il a accepté comme suffisante une communication du Gouvernement des Pays-Bas exprimant l'opinion de ce gouvernement que la nouvelle République d'Indonésie devait être considérée comme membre de l'Union de Berne.

7) Cependant, le cas des anciens dominions britanniques était très particulier, en raison tant des circonstances de leur accession à l'indépendance que de leurs relations spéciales avec la Couronne britannique à l'époque en question. Il ne faudrait donc pas tirer de ces cas la conclusion générale que la notification effectuée par l'Etat prédécesseur suffit *en elle-même* à établir la volonté de l'Etat nouvellement indépendant d'être considéré comme continuant à être lié par un traité. Evidemment, dans les premiers temps de son indépendance, un Etat nouvellement indépendant peut trouver commode d'utiliser les services diplomatiques de l'Etat prédécesseur pour faire

²⁴⁵ Voir Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'Etats* (op. cit.), p. 224.

²⁴⁶ Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 31, doc. A/CN.4/200/Rev.2 et 200/Add.1 et 2, par. 124.

²⁴⁷ *Ibid.*, p. 12, par. 22 et 23.

²⁴⁸ La Birmanie, quoique séparée de l'Inde, n'était pas à l'époque un Etat indépendant, mais elle est considérée comme étant devenue partie aux conventions en 1937 (*ibid.*, p. 39, par. 160, et p. 50, par. 216).

²⁴¹ *Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. II, p. 142; doc. A/CN.4/150, par. 134.

²⁴² *Ibid.*, p. 146, par. 162.

²⁴³ *Ibid.*, 1968, vol. II, p. 22, doc. A/CN.4/200/Rev.2 et 200/Add.1 et 2, par. 72.

²⁴⁴ *Ibid.*, p. 50, par. 215. Il importe de souligner que les conventions humanitaires de Genève permettent aussi des formes d'« adhésion » simplifiées; *ibid.*, par. 214.

une communication au depositaire²⁴⁹. Mais toutes les considérations de principe — et avant tout les principes d'indépendance et d'autodétermination — exigent que l'acte exprimant la volonté de l'Etat nouvellement indépendant d'être considéré comme partie à un traité en qualité d'Etat successeur soit un acte de cet Etat et non de son prédécesseur. En d'autres termes, pour porter ses effets, une notification de succession doit ou bien émaner directement des autorités compétentes de l'Etat nouvellement indépendant, ou bien être accompagnée de preuves qu'elle est communiquée au depositaire sur instruction expresse de ces autorités. Si l'acceptation par le Gouvernement suisse de la communication du Gouvernement des Pays-Bas concernant la succession de l'Indonésie à la Convention de Berne, mentionnée au paragraphe précédent, doit être considérée comme s'appuyant sur une opinion différente, cela ne constitue pas un précédent que la Commission doit avaliser. Le fait même que la République d'Indonésie n'a pas tardé à prendre des mesures pour dénoncer la convention confirme qu'il est bon d'exiger que la notification de succession émane des autorités compétentes de l'Etat nouvellement indépendant²⁵⁰.

8) Comme on l'a indiqué plus haut, un Etat nouvellement indépendant peut notifier qu'il succède à un traité non seulement dans le cadre de l'article 12 — c'est-à-dire lorsque l'Etat prédécesseur est partie au traité à la date de la succession —, mais aussi dans le cadre de l'article 13, lorsque l'Etat prédécesseur est seulement un Etat contractant. Pour cette raison, une « notification de succession » est définie à l'alinéa g du paragraphe 1 de l'article 2 comme s'entendant, par rapport à un traité multilatéral, d'« une notification, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un Etat successeur aux parties ou Etats contractants, selon le cas, ou au depositaire, exprimant le consentement de cet Etat à être considéré comme étant lié par le traité ». Cette définition suppose que le dépôt d'un instrument formel de succession n'est pas nécessaire, et cette supposition est pleinement confirmée par l'analyse de la pratique faite dans les paragraphes précédents du présent commentaire. La question qui se pose est donc la suivante: quelles sont les conditions formelles minimales que doit remplir une notification de succession? Bien que les deux cas ne soient pas exactement semblables, la Commission a estimé qu'on pourrait se laisser guider par l'article 67 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, qui contient des dispositions concernant les instruments requis pour déclarer la nullité d'un traité, y mettre fin, réaliser le retrait ou suspendre l'application du traité. Cet article exige que la notification, par exemple, d'une prétention à invoquer un motif de déclarer nul un traité, d'y mettre fin, etc., soit faite par écrit (paragraphe 1) et que tout acte déclarant la nullité d'un traité, y mettant fin, etc., soit consigné dans un instrument communiqué aux autres parties; il est en outre spécifié dans cet article que, si l'instrument n'est pas signé par le chef de l'Etat, le chef du gouvernement ou le ministre des affaires

étrangères, la production des pleins pouvoirs peut être demandée (paragraphe 2).

9) Le libellé des *paragraphes 1 et 2* de l'article 17 s'inspire donc de celui de l'article 67 de la Convention de Vienne. Ces paragraphes disposent que la notification de succession, au titre de l'article 12 ou de l'article 13, doit être faite par écrit et que, si elle n'est pas signée par le chef de l'Etat, le chef du gouvernement ou le ministre des affaires étrangères, le représentant de l'Etat qui fait la communication peut être invité à produire ses pleins pouvoirs. Le *paragraphe 3*, dont les dispositions sont parallèles à celles de l'article 78 de la Convention de Vienne, ajoute que, s'il n'y a pas de depositaire, la notification sera transmise directement aux Etats auxquels elle est destinée ou, s'il y a un depositaire, à ce dernier. Dans chaque cas, le paragraphe précise le moment auquel la notification doit être considérée comme ayant été faite.

Article 18. — Effets d'une notification de succession

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

a) Au moment de la réception de la notification par le depositaire; ou

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

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

a) Que le traité n'en dispose autrement;

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

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

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

Commentaire

1) Le présent article traite des effets juridiques d'une notification de succession faite par un Etat nouvellement indépendant conformément aux articles 12 ou 13 du projet. On doit surtout garder présents à l'esprit en la matière trois articles de la Convention de Vienne sur le droit des traités: l'article 78 (Notifications et communications), l'article 16 (Echange ou dépôt des instruments de

²⁴⁹ C'est ce qui s'est passé pour les anciens dominions britanniques.

²⁵⁰ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1968, vol. II, p. 13 et 14, doc. A/CN.4/200/Rev.2 et 200/Add.1 et 2, par. 26 à 31.

ratification, d'acceptation, d'approbation, ou d'adhésion) et l'article 24 (Entrée en vigueur).

2) L'alinéa *a* de l'article 78 de la Convention de Vienne prévoit en substance qu'une notification ou communication qui doit être faite par un Etat en vertu de la convention est transmise au dépositaire, s'il y en a un, ou, sinon, directement aux Etats auxquels elle est destinée. Cette disposition, qui est de pure procédure, a déjà son équivalent dans l'article 17 du projet, et n'appelle pas d'autre observation ici. L'alinéa *b* de l'article 78 prévoit que la notification ou communication dont il s'agit « n'est considérée comme ayant été faite par l'Etat en question qu'à partir de sa réception par l'Etat auquel elle a été transmise ou, le cas échéant, par le dépositaire ». L'alinéa *c* ajoute toutefois que, si elle est transmise à un dépositaire, elle « n'est considérée comme ayant été reçue par l'Etat auquel elle est destinée qu'à partir du moment où cet Etat aura reçu du dépositaire l'information prévue [...] ». Ainsi donc, en vertu de ces deux alinéas, le lien juridique entre l'Etat auteur de la notification et un autre Etat partie (ou, le cas échéant, un autre Etat contractant) n'est définitivement établi que lorsque ce dernier a lui-même reçu la notification ou en a été informé par le dépositaire.

3) D'un autre côté, l'article 16 de la Convention de Vienne porte que, à moins que le traité n'en dispose autrement, les instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion établissent le consentement d'un Etat à être lié par un traité *au moment de leur dépôt auprès du dépositaire* ou de leur notification aux Etats contractants ou au dépositaire, *s'il en est ainsi convenu*. L'effet de ces dispositions est que, selon la procédure du « dépôt », le consentement à être lié est établi dès le dépôt de l'instrument auprès du dépositaire; il en va de même selon la procédure de la « notification » lorsque le traité en question prévoit que la notification doit être donnée au dépositaire. D'autre part, lorsque le traité prévoit la notification aux autres Etats contractants, l'article 78 de la Convention de Vienne s'applique, et le consentement à être lié n'est établi qu'à partir de sa réception par l'Etat contractant intéressé.

4) Le droit ici examiné de donner notification de la succession ne découle pas d'une disposition du traité, sauf dans les cas relativement peu nombreux qui font l'objet de l'article 9 du projet: il découle du droit coutumier. Néanmoins, dans chaque cas d'espèce, le traité multilatéral en question aura ou n'aura pas de dépositaire. De plus, la notification de succession est un acte semblable par sa nature au dépôt ou à la notification d'un instrument. Par conséquent, lorsque la notification de succession est donnée au sujet d'un traité pour lequel il y a un dépositaire, la Commission pense que les règles posées aux alinéas *b* et *c* de l'article 16 de la Convention de Vienne doivent s'appliquer par analogie. Bref, la notification doit être considérée comme établissant, au moment de sa réception par le dépositaire, le consentement de l'Etat successeur à être lié. Lorsqu'il n'y a pas de dépositaire, il semble naturel d'appliquer par analogie la règle énoncée à l'alinéa *b* de l'article 78 de la Convention de Vienne; dans ce cas, le lien juridique entre l'Etat nouvellement indépendant auteur de la notification et

tout autre Etat intéressé ne sera établi qu'au moment de la réception de la notification par ce dernier Etat.

5) Le *paragraphe 1* de l'article 18 dispose donc que, « à moins qu'un traité n'en dispose autrement ou qu'il n'en soit autrement convenu », un Etat nouvellement indépendant qui fait une notification de succession conformément à l'article 12 ou à l'article 13 du projet est considéré comme étant partie (ou, selon le cas, comme Etat contractant) au moment de la réception de la notification par le dépositaire ou, s'il n'y a pas de dépositaire, au moment de la réception de la notification par les parties ou les Etats contractants intéressés.

6) Le moment où est établi le statut de l'Etat nouvellement indépendant en tant que « partie » ou « Etat contractant » à l'égard d'un traité multilatéral n'est pas nécessairement le même que le moment où ce traité entre en vigueur à l'égard de cet Etat. C'est sur ce point que l'on doit se reporter à l'article 24 de la Convention de Vienne. Les paragraphes 1 et 2 de cet article traitent de l'entrée en vigueur du traité lui-même. Ils prévoient que le traité entre en vigueur suivant les modalités et à la date fixées par les dispositions du traité ou par accord entre les Etats ayant participé à la négociation ou, à défaut de telles dispositions ou d'un tel accord, dès que le consentement à être lié par le traité a été établi pour tous les Etats ayant participé à la négociation. Le paragraphe 3 ajoute que, une fois le traité lui-même entré en vigueur, la date de son entrée en vigueur à l'égard de tout autre Etat coïncide avec la date à laquelle le consentement de cet Etat à être lié par le traité est établie, à moins que le traité n'en dispose autrement. Certains traités multilatéraux prévoient qu'ils entreront en vigueur dès le dépôt (ou la notification) d'un nombre prescrit de ratifications, d'adhésions, etc., et qu'ensuite ils entreront en vigueur à l'égard de tout autre Etat dès le dépôt (ou la notification) de l'instrument de ratification, d'adhésion, etc., de cet Etat. Toutefois, il est aujourd'hui très fréquent qu'un traité prévoit un délai de trente jours, voire de trois ou même six mois, après le dépôt (ou la notification) du dernier des instruments dont le nombre est fixé pour l'entrée en vigueur du traité, et après cela un délai d'égale durée pour l'entrée en vigueur du traité à l'égard de chaque autre Etat. Il en est effectivement ainsi de la grande majorité des traités multilatéraux dont le Secrétaire général est le dépositaire — catégorie de traités qui ont souvent fait l'objet de notifications de succession. La question se pose donc de savoir si une disposition d'un traité fixant un tel délai en ce qui concerne les instruments de ratification, d'adhésion, etc., doit être considérée comme applicable par analogie aux notifications de succession.

7) La pratique suivie en matière de traités semble plutôt confirmer que, lorsqu'un Etat nouvellement indépendant fait une notification de succession, il doit être considéré comme partie au traité *à compter de la date de son accession à l'indépendance*. La mémorandum du Secrétariat intitulé « La succession d'Etats et les conventions multilatérales générales dont le Secrétaire général est dépositaire » contient sur ce point le commentaire ci-après:

En général, les nouveaux Etats qui ont reconnu qu'ils continuaient à être liés par des traités ont considéré qu'ils étaient liés à compter de leur accession à l'indépendance. [Toutefois, en ce qui concerne

les conventions internationales du travail, les nouveaux Etats ont coutume de ne se considérer comme liés qu'à compter de la date à laquelle ils sont admis à l'Organisation internationale du Travail.]²⁵¹.

En outre, la lettre envoyée aux Etats nouvellement indépendants par le Secrétaire général en sa qualité de dépositaire de traités multilatéraux ne fait aucune allusion au délai d'attente prévu par certains traités mentionnés dans cette lettre. Elle contient simplement l'observation suivante:

[...] les nouveaux Etats reconnaissent généralement qu'ils sont liés par ces traités en adressant au Secrétaire général une notification officielle [...]. Cette notification, que le Secrétaire général, dans l'exercice de ses fonctions de dépositaire, communique à tous les Etats intéressés, a pour effet que le nouvel Etat est considéré comme partie en son nom propre au traité en question à compter de la date de l'indépendance, ce qui assure la continuité de l'application du traité sur son territoire...²⁵².

Il s'ensuit que, selon la pratique du Secrétaire général en tant que dépositaire de traités, les délais d'attente ne sont pas considérés comme s'appliquant aux notifications de succession. Il semble que la notion de continuité, inhérente à la « succession », ait été considérée comme excluant l'application d'une disposition imposant un délai d'attente pour l'entrée en vigueur. D'un autre côté, on peut dire, comme l'article 28 de la Convention de Vienne le suppose indubitablement, que la date d'entrée en vigueur d'un traité et la date à compter de laquelle ses dispositions doivent s'appliquer ne coïncident pas nécessairement. Néanmoins, les notifications de succession présupposent, par hypothèse, qu'une relation entre le territoire en question et le traité a déjà été établie par l'Etat prédécesseur; pour cette raison, il paraît légitime de les considérer comme n'entrant pas dans le cadre de l'intention générale des Etats ayant participé à la négociation de soumettre l'entrée en vigueur à un certain délai. De plus, comme on l'a signalé plus haut, le droit de donner notification de la succession découle normalement non du traité mais du droit coutumier.

8) Le passage du mémorandum du Secrétariat cité plus haut à propos des conventions internationales du travail appelle un mot d'explication. Les notifications de succession aux conventions internationales du travail revêtent la forme de déclarations de continuité qui sont faites lorsque le nouvel Etat est admis comme membre de l'OIT ou accepte de le devenir, et la date de leur enregistrement au Secrétariat de l'ONU est celle à laquelle il acquiert la qualité de membre. De même, la date d'entrée en vigueur de la convention pour le nouvel Etat est la date à laquelle il acquiert la qualité de membre, puisque c'est la date à laquelle sa déclaration de continuité prend effet et établit son consentement à être lié par la convention. Mais le fait demeure que, dans la pratique de l'OIT, un Etat qui fait une déclaration de continuité est ensuite considéré comme partie à la convention dont il s'agit à compter de la date de son accession à l'indépendance.

9) Il semble qu'un point de vue identique ait été adopté en ce qui concerne les traités multilatéraux dont le Gouvernement suisse est le dépositaire. Ainsi, dans le cas de la Convention de Berne pour la protection des œuvres

littéraires et artistiques et de ses actes de révision ultérieurs, l'Etat nouvellement indépendant qui transmet une notification de succession est considéré comme demeurant lié par la convention depuis la date de son accession à l'indépendance. En fait, il semble que le principe suivi soit que la convention est considérée comme s'appliquant sans interruption à l'Etat successeur à partir de la date à laquelle elle a été étendue à son territoire par l'Etat prédécesseur²⁵³. Ceylan et Chypre, par exemple, sont cités comme étant devenus parties à l'Acte de Rome le 1^{er} octobre 1931, date de l'extension de cet acte à ces pays par la Grande-Bretagne. En revanche, lorsqu'un nouvel Etat établit son consentement à être lié par le moyen de l'*adhésion*, il n'est considéré comme partie qu'à compter de la date à laquelle l'instrument d'adhésion prend effet²⁵⁴. Dans le cas des conventions humanitaires de Genève, la règle actuellement suivie par le Conseil fédéral suisse est que l'Etat nouvellement indépendant qui transmet une notification de succession doit être considéré comme partie à partir de la date à laquelle il a accédé à l'indépendance — et il fait habituellement une déclaration dans ce sens quand il procède à l'enregistrement de la notification auprès du Secrétariat de l'ONU²⁵⁵.

10) Le Gouvernement néerlandais, en tant que dépositaire des Conventions de La Haye de 1899 et de 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux, semble adopter une position proche de celle du Conseil fédéral suisse en ce qui concerne les conventions relatives à la protection des œuvres littéraires et artistiques. Dans le tableau des signatures, ratifications, adhésions, etc., il enregistre les Etats successeurs en tant que parties, non pas à la date de leur accession à l'indépendance, mais à la date de la ratification, ou de l'adhésion, de l'Etat prédécesseur²⁵⁶. La pratique suivie par les Etats-Unis d'Amérique en tant que dépositaire est de reconnaître le droit des Etats nouveaux « de se déclarer liés sans interruption par les traités multilatéraux (autres que ceux qui concernent des organisations), conclus en leur nom par l'Etat prédécesseur²⁵⁷ ». Citant des exemples de cette pratique, les Etats-Unis mentionnent Ceylan et la Malaisie comme exemples d'Etats nouvellement indépendants ayant admis expressément qu'ils se considéraient comme parties à l'Accord de 1944 relatif au transit des services aériens internationaux à partir de la date de l'acceptation de l'Etat prédécesseur, qui était le Royaume-Uni²⁵⁸, et le Pakistan est cité comme exemple d'un Etat nouvellement indépendant qui a été considéré comme étant devenu partie à la date de son accession à l'indépendance — date de sa séparation de l'Inde²⁵⁹.

²⁵³ *Ibid.*, 1968, vol. II, p. 22 et 23, doc. A/CN.4/200/Rev.2 et 200/Add.1 et 2, par. 78 à 82.

²⁵⁴ Soit un mois après le dépôt de l'instrument (*ibid.*, p. 23, par. 81).

²⁵⁵ *Ibid.*, p. 51 et 52, par. 219 à 224. Dans un cas ancien seulement (Transjordanie), le Conseil fédéral suisse a considéré la date de la notification comme la date à partir de laquelle les dispositions de la convention liaient le nouvel Etat (*ibid.*, p. 52, par. 223).

²⁵⁶ *Ibid.*, p. 31, par. 125.

²⁵⁷ Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'Etats* (*op. cit.*), p. 224.

²⁵⁸ *Ibid.*, p. 225.

²⁵⁹ *Ibid.*

²⁵¹ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. II, p. 146, doc. A/CN.4/150, par. 164.

²⁵² *Ibid.*, p. 142, par. 134.

11) Il existe donc une pratique uniforme quant à l'application du principe de continuité en cas de notification de succession, mais elle varie dans le choix de la date pertinente, qui est tantôt la date de l'accession à l'indépendance, tantôt la date à laquelle l'Etat prédécesseur est devenu partie au traité. La pratique la plus répandue — qui est aussi la pratique établie du Secrétaire général en tant que dépositaire d'un grand nombre de traités multilatéraux — est de considérer l'Etat qui transmet une notification de succession comme partie au traité à partir de la date de son accession à l'indépendance, c'est-à-dire à partir du moment où la « succession » est intervenue. Cette pratique semble logique, étant donné que c'est à cette date que l'Etat nouvellement indépendant devient souverain et internationalement responsable du territoire auquel la succession se rapporte. Les notions de succession et de continuité sont entièrement respectées si la notification de succession que fait un Etat nouvellement indépendant est censée reporter son effet à la date de l'accession à l'indépendance: il en résulte en effet que l'Etat nouvellement indépendant est considéré comme assumant, à partir de cette date, la responsabilité internationale de l'exécution du traité en ce qui concerne son territoire. Reporter l'effet de la notification au-delà de cette date rendrait l'Etat nouvellement indépendant responsable internationalement des *manquements* de son prédécesseur en ce qui concerne l'exécution du traité avant la succession. Cela semble exagéré, et il est difficile de croire que les Etats nouvellement indépendants qui se sont déclarés parties à des traités à compter de la date de la notification de leur prédécesseur, de son adhésion au traité ou de son acceptation ou approbation du traité, aient recherché pareil résultat. En vérité, ces Etats nouvellement indépendants sont pour la plupart des Etats qui ont conclu avec leur prédécesseur un « accord de dévolution »²⁰⁰, mais il est également difficile de croire qu'en concluant un tel accord — si large soit-il²⁰¹ — ils aient voulu faire plus qu'assumer désormais, en ce qui concerne leur territoire et l'application future du traité, la responsabilité internationale qui appartenait antérieurement à leur prédécesseur.

12) Compte tenu de ces considérations, le *paragraphe 2* de l'article 18 dispose que lorsque, en application du *paragraphe 1* de l'article, un Etat nouvellement indépendant est considéré comme étant partie à un traité multilatéral qui était *en vigueur* à la date de la succession d'Etats, le traité est considéré comme étant en vigueur à l'égard de cet Etat *à partir de la date de la succession d'Etats*, sauf dans les cas qui tombent sous le coup des dispositions des alinéas *a*, *b* et *c*. Cette présomption, qui implique que l'on s'écarte de la règle générale énoncée au *paragraphe 3* de l'article 24 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, semble justifiée étant donné la pratique actuelle et le but même généralement visé par une noti-

fication de succession. C'est une hypothèse qui peut être infirmée par les dispositions du traité lui-même (alinéa *a*) ou, dans des cas déterminés, par l'accord des parties au traité (alinéa *b*) ou par la volonté de l'Etat nouvellement indépendant (alinéa *c*).

13) L'exception prévue à l'*alinéa a* du *paragraphe 2* est la même que celle qu'on trouve au *paragraphe 3* de l'article 24 de la Convention de Vienne. Les dispositions du traité en question prévalent en la matière. Ainsi, si dans un cas relevant de l'article 9 du projet le traité non seulement prévoit d'avance des notifications de succession, mais prescrit également un délai pour l'entrée en vigueur du traité à l'égard de l'Etat qui a fait la notification, les dispositions du traité s'appliqueront, et le traité entrera en vigueur à l'égard de cet Etat à l'expiration de ce délai.

14) L'*alinéa b* vise le cas particulier d'un traité multilatéral qui, en vertu de ses dispositions mêmes, ou en raison du nombre limité d'Etats ayant pris part à la négociation ainsi que du but et de l'objet du traité, doit être considéré comme exigeant le consentement de toutes les parties pour la participation d'un autre Etat. L'*alinéa b* préserve la liberté des parties à ce traité de convenir d'une date ultérieure à la date de la succession d'Etats. Si elles le font, le traité est considéré comme étant en vigueur, à l'égard de l'Etat qui a fait la notification, à la date ultérieure convenue par les parties.

15) L'*alinéa c* offre à l'Etat qui a fait la notification la possibilité de rendre sa participation au traité effective à partir de la date de sa notification au lieu de la date de son indépendance. Lorsque la notification de succession concerne des traités multilatéraux autres que ceux qui sont mentionnés au *paragraphe précédent*, un Etat nouvellement indépendant a le droit de préciser dans sa notification une date postérieure à la date de la succession d'Etats, et cette date postérieure sera alors considérée comme la date à partir de laquelle le traité est en vigueur à son égard.

16) Enfin, le *paragraphe 3* de l'article dispose que, lorsqu'un Etat nouvellement indépendant est considéré comme un Etat contractant à un traité multilatéral qui *n'était pas en vigueur* à la date de la succession d'Etats, le traité entre en vigueur à l'égard de l'Etat nouvellement indépendant à la date prévue par le traité pour son entrée en vigueur. Cette règle correspond à celle qui est énoncée au *paragraphe 1* de l'article 24 de la Convention de Vienne.

SECTION 3. — TRAITÉS BILATÉRAUX

Article 19. — Conditions requises pour qu'un traité soit considéré comme étant en vigueur

1. Un traité bilatéral qui, à la date d'une succession d'Etats, était en vigueur à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats est considéré comme étant en vigueur entre un Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat partie conformément aux dispositions du traité

a) S'ils en sont expressément convenus; ou

b) Si, à raison de leur conduite, ils doivent être considérés comme en étant ainsi convenus.

²⁰⁰ Par exemple Ceylan et Chypre.

²⁰¹ La formule que l'on rencontre habituellement dans les accords de dévolution du Royaume-Uni est ainsi libellée:

« Toutes les obligations et responsabilités internationales du Gouvernement du Royaume-Uni qui découlent de tout instrument international en vigueur seront désormais assumées par le gouvernement de [nom du nouvel Etat], dans la mesure où cet instrument doit être considéré comme applicable à [nom du nouvel Etat]. »

2. Un traité considéré comme étant en vigueur en application du paragraphe 1 s'applique dans les relations entre l'Etat successeur et l'autre Etat partie à partir de la date de la succession d'Etats, à moins qu'une intention différente ne ressorte de leur accord ou ne soit établie par ailleurs.

Commentaire

1) Le présent article traite des conditions dans lesquelles un traité bilatéral qui était en vigueur entre l'Etat prédécesseur et un autre Etat à la date de la succession d'Etats est considéré comme étant en vigueur entre l'Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat partie. Comme on l'a déjà indiqué²⁶², la question de savoir si l'Etat successeur peut avoir le droit de se considérer lui-même partie ou Etat contractant en son nom propre aux traités qui étaient en vigueur à la date de la succession d'Etats est distincte et différente de la question de savoir s'il a l'obligation de le faire. L'article 11 du projet dispose qu'en règle générale un nouvel Etat n'est pas lié *ipso jure* par les traités conclus par son prédécesseur et qu'il n'a pas non plus l'obligation de faire le nécessaire pour devenir partie ou Etat contractant à ces traités. Cette règle s'applique aux traités bilatéraux comme aux traités multilatéraux — mais elle ne résout pas la question de savoir si cela signifie que l'Etat successeur se trouve devant une « table rase » en ce qui concerne les traités bilatéraux.

2) Ainsi qu'il est indiqué déjà dans le commentaire relatif à l'article 11, l'image de la « table rase » n'est acceptable que dans la mesure où elle exprime le principe fondamental que, lorsqu'un nouvel Etat commence sa vie internationale, il n'a aucune obligation générale de prendre à son compte les traités conclus par son prédécesseur. Il est patent qu'un traité qui était en vigueur à l'égard d'un territoire à la date d'une succession est fréquemment appliqué par la suite par l'Etat successeur et l'autre partie ou les autres parties au traité; cela indique que l'ancien lien juridique qui existait entre le territoire et les traités conclus par l'Etat prédécesseur a tout au moins quelques conséquences juridiques pour les relations ultérieures entre l'Etat successeur et les autres parties à ces traités. Si, dans le cas de nombreux traités multilatéraux, ce lien juridique paraît créer, au profit de l'Etat successeur, le droit effectif de se constituer partie à ces traités (ou Etat contractant), il ne semble pas qu'il en soit ainsi en matière de traités bilatéraux.

3) La raison en est double. Premièrement, l'équation personnelle (l'identité de l'autre partie contractante) — qui compte aussi, il est vrai, dans les traités multilatéraux — joue nécessairement un rôle plus grand dans les relations conventionnelles bilatérales; en effet, l'objet même de la plupart des traités bilatéraux est de régir les droits et les obligations mutuels des parties eu égard essentiellement à leurs relations et à leurs intérêts particuliers. Par conséquent, il n'est pas possible de conclure automatiquement du fait qu'un Etat a précédemment accepté qu'un traité bilatéral s'applique à un territoire que cet Etat est disposé à faire de même, après une succession, à l'égard du souverain tout à fait nouveau de ce territoire. Deuxièmement, il n'est pas question de faire entrer en

vigueur un traité bilatéral entre l'Etat successeur et son prédécesseur, comme cela se produit pour un traité multilatéral. Certes, à l'égard du reste du territoire de l'Etat prédécesseur, le traité restera en vigueur bilatéralement entre ledit Etat et l'autre partie, mais si le traité devient applicable entre cette autre partie et l'Etat successeur, ce sera en tant que relation nouvelle et strictement bilatérale entre eux, indépendante de l'Etat prédécesseur — et le traité n'entrera d'aucune manière en vigueur entre l'Etat successeur et l'Etat prédécesseur. Certes, ces deux Etats pourront décider de régir la matière en question (par exemple extradition ou tarifs douaniers) sur une base similaire. Mais ce sera alors par un nouveau traité, qui établira entre eux un lien exclusif et sera juridiquement indépendant de tout traité qui était en vigueur avant l'indépendance. Par conséquent, dans le cas des traités bilatéraux, les éléments juridiques qu'il convient de prendre en considération pour déterminer quels sont les droits d'un Etat successeur sont, sur certains points essentiels, différents de ceux qui jouent dans le cas de traités multilatéraux.

4) De la continuité marquée qui est constatée dans la pratique, on a parfois tiré la présomption générale que les traités bilatéraux qui étaient applicables à l'égard d'un territoire et connus de l'Etat successeur restent en vigueur s'il n'est pas fait de déclaration contraire dans un délai raisonnable après l'accession du nouvel Etat à l'indépendance²⁶³. Certains auteurs y voient même un principe général de continuité, qui entraînerait des droits et des obligations juridiques concernant le maintien en vigueur des traités bilatéraux conclus par l'Etat prédécesseur. Dans certaines catégories de traités, il est vrai, la continuité est assurée, sous des formes diverses, avec une régularité frappante. Tel est par exemple le cas des accords relatifs aux transports aériens et des traités de commerce, qui sont examinés dans les deuxième²⁶⁴ et troisième²⁶⁵ études du Secrétariat sur « La succession d'Etats en matière de traités bilatéraux ».

5) S'il est fréquent qu'une certaine continuité soit conférée à des traités tels que les accords relatifs aux transports aériens et les traités de commerce lorsqu'il se produit une succession d'Etats, il semble que ce soit surtout à cause de l'avantage pratique que les Etats intéressés ont à assurer la continuité dans les conditions existantes. Les transports aériens font aujourd'hui aussi normalement partie des moyens de communications internationaux que les transports ferroviaires et maritimes, et pour des raisons pratiques il est plus que probable que l'Etat successeur et l'autre Etat intéressé souhaiteront l'un et l'autre maintenir au moins provisoirement tous les services aériens existants jusqu'à ce que de nouveaux arrangements soient conclus²⁶⁶. Le commerce inter-

²⁶³ Voir International Law Association, *Report of the Fifty-second Conference, Helsinki, 1966*, Londres, 1967, p. xiii et 557 à 595, et *Report of the Fifty-third Conference, Buenos Aires, 1968*, Londres, 1969, p. xiii et 589 à 632.

²⁶⁴ Document A/CN.4/243 (v. ci-dessus note 26).

²⁶⁵ Document A/CN.4/243/Add.1 (*idem.*)

²⁶⁶ Le résumé de la pratique que donne l'étude du Secrétariat sur les accords relatifs aux transports aériens (A/CN.4/243 [v. ci-dessus note 26], par. 177 et 182) met en relief la prépondérance de la continuité dans le cas de ces accords.

²⁶² Voir ci-dessus art. 11, par. 2 du commentaire.

national est lui aussi partie intégrante des relations internationales modernes, et la pratique montre que tant l'Etat successeur que les autres Etats intéressés jugeront commode dans bien des cas de maintenir provisoirement en application les arrangements commerciaux existants en attendant d'en négocier de nouveaux ²⁶⁷.

6) Les accords d'assistance technique ou économique forment aussi une catégorie de traités pour lesquels la pratique montre que la continuité a été assurée dans une grande mesure ²⁶⁸. On en trouve un exemple dans l'échange de notes qui a eu lieu en 1962 entre les Etats-Unis d'Amérique et le Zaïre concernant le maintien en vigueur de certains traités de coopération économique conclus entre les Etats-Unis et la Belgique au sujet du Congo (ces notes sont reproduites dans *Documentation concernant la succession d'Etats* ²⁶⁹). En général, la position des Etats-Unis (qui sont l'autre partie intéressée dans bon nombre de traités de cette espèce) a été définie de la manière suivante: un accord de coopération économique « doit être considéré comme demeurant en vigueur à l'égard d'un nouvel Etat indépendant si ledit Etat continue à accepter les avantages qui en découlent » ²⁷⁰.

7) Une certaine « continuité de facto » a également été constatée dans d'autres catégories de traités, comme ceux qui concernent la suppression des visas, les migrations, ou les pouvoirs des consuls, et dans les conventions fiscales ²⁷¹. La continuité se manifeste aussi dans la pratique des Etats en matière de traités bilatéraux « de caractère territorial » ou « local ». Toutefois, ces catégories de traités soulèvent des problèmes spéciaux, et seront examinées séparément dans le commentaire des articles 29 et 30.

8) La Commission est donc consciente du fait que la pratique des Etats révèle une tendance à la continuité dans le cas de certaines catégories de traités. Cependant, elle ne pense pas que la pratique permette de conclure que la continuité découle d'une règle juridique coutumière et non de la volonté des Etats intéressés (l'Etat successeur et l'autre partie au traité conclu par son prédécesseur). En tout cas, la pratique ne semble pas confirmer l'existence du droit unilatéral qu'aurait le nouvel Etat de considérer un traité bilatéral comme demeurant en vigueur à l'égard de son territoire après l'indépendance *indépen-*

²⁶⁷ Là encore, le résumé de la pratique que donne le Secrétariat dans son étude des traités de commerce (A/CN.4/243/Add. 1 [v. ci-dessus note 26], par. 169 et 172) fait apparaître une forte tendance à la continuité.

²⁶⁸ Voir International Law Association, *Report of the Fifty-second Conference, Helsinki, 1966*, Londres, 1967, p. 576.

²⁶⁹ Voir Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'Etats (op. cit.)*, p. 219 et 220. Voir aussi l'échange de notes de 1961 entre les Etats-Unis d'Amérique et la République somalienne (*ibid.*, p. 216 et 217).

²⁷⁰ Voir note d'un conseiller juridique adjoint du Département d'Etat dans *American Journal of International Law*, Washington (D.C.), vol. 59, n° 1 (janvier 1965), p. 96. A rapprocher de l'observation selon laquelle « pour les accords économiques, il n'y a pas non plus succession automatique des nouveaux Etats. Mais cela ne doit pas aboutir à un enrichissement injuste ni au mépris des intérêts et des droits légitimes des autres Etats », dans International Law Association, *Report of the Fifty-second Conference, Helsinki, 1966*, Londres, 1967, p. 564.

²⁷¹ International Law Association, *Report of the Fifty-second Conference, Helsinki, 1966*, Londres, 1967, p. 577.

damment de ce que souhaite l'autre partie au traité. Cela ressort clairement de certains éléments de la pratique des Etats qui ont déjà été exposés dans les commentaires d'articles précédents. C'est ainsi que les nombreuses déclarations unilatérales d'Etats nouvellement indépendants qui ont été examinées dans le commentaire de l'article 8 se fondaient indubitablement sur le postulat qu'en règle générale le maintien en vigueur des traités bilatéraux conclus par leurs prédécesseurs devait faire l'objet d'un accord avec l'autre partie à chacun de ces traités. La Commission sait qu'il est envisagé dans ces déclarations que certaines catégories de traités puissent rester automatiquement en vigueur en vertu du droit coutumier, mais, à part ces exceptions possibles, il n'y est manifestement pas question que des traités bilatéraux puissent être maintenus en vigueur autrement que par consentement mutuel. De même, comme on l'a fait observer dans le commentaire de l'article 7 ²⁷², même quand l'Etat prédécesseur entend transmettre à l'Etat successeur les droits que lui confèrent les traités qu'il a conclus, il est néanmoins considéré que le consentement exprès ou tacite de l'autre partie contractante reste nécessaire pour qu'un traité bilatéral puisse lier ladite partie et l'Etat successeur.

9) Dans *Documentation concernant la succession d'Etats* ²⁷³, le Secrétariat mentionne d'autres cas qui vont dans le même sens. L'Argentine, par exemple, qui n'avait pas admis la thèse du Pakistan suivant laquelle le Traité d'extradition de 1889 entre l'Argentine et le Royaume-Uni devrait être considéré comme restant automatiquement en vigueur à l'égard du Pakistan, a par la suite consenti à l'extension de ce traité au Pakistan « en vertu d'un nouvel accord signé en 1953 et constitué par un échange de notes ²⁷⁴ ». De même, la correspondance échangée entre le Ghana et les Etats-Unis d'Amérique en 1957-1958 montre que ces deux pays considéraient le maintien en vigueur à l'égard du Ghana d'anciens traités conclus par le Royaume-Uni comme une question qui devait être réglée par la conclusion d'un accord ²⁷⁵. Il est vrai que parfois, comme dans le cas d'un aide-mémoire adressé par les Etats-Unis à la Fédération de Malaisie en 1958, les termes utilisés pourraient sembler impliquer que le nouvel Etat était considéré comme ayant effectivement assuré le maintien en vigueur d'un traité du seul fait de sa décision unilatérale ²⁷⁶. Toutefois, ce cas ne se présente généralement que lorsque l'autre partie était manifestement d'accord avec l'Etat successeur quant à l'opportunité de maintenir le traité en vigueur, et il ne semble pas que le choix des termes suppose la reconnaissance d'un droit effectif de l'Etat successeur. De plus, dans le cas particulier qui vient d'être mentionné, l'Etat successeur, la Malaisie, semble dans sa réponse avoir considéré qu'il s'agissait pour elle de conclure un accord et non d'exercer un droit: « Votre aide-mémoire du 15 octobre 1958 et la présente note doivent être considérés comme constituant l'accord conclu entre nous en

²⁷² Voir ci-dessus art. 7, par. 5 et 6 du commentaire.

²⁷³ Voir Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'Etats (op. cit.)*.

²⁷⁴ *Ibid.*, p. 6 et 7.

²⁷⁵ *Ibid.*, p. 211 à 213.

²⁷⁶ *Ibid.*, p. 229 et 230.

la matière »²⁷⁷. La méthode de l'échange de notes ou de lettres relatif au maintien en vigueur d'un traité bilatéral, avec la déclaration expresse que cet échange doit être considéré comme constituant un accord, est en vérité devenue très courante: ce fait même indique qu'en général le maintien en vigueur des traités bilatéraux relève non pas de l'exercice d'un droit mais de la conclusion d'un accord. On trouvera dans les documents communiqués par les Etats-Unis d'Amérique et publiés dans *Documentation concernant la succession d'Etats*²⁷⁸ des exemples de l'application de cette technique à des accords bilatéraux dans des matières comme les transports aériens, la coopération technique et la garantie des investissements. La première des études du Secrétariat sur « La succession d'Etats en matière de traités bilatéraux », qui est consacrée aux traités d'extradition, en donne également de nombreux exemples²⁷⁹.

10) Le Secrétariat a souligné dans ses études²⁸⁰ que la continuité en matière de traités bilatéraux a été reconnue ou assurée au niveau de la procédure de plusieurs manières: ce fait même donne à penser que la continuité dépend des attitudes et des intentions des Etats intéressés. Il est vrai que, pour certaines catégories de traités — par exemple les accords relatifs aux transports aériens —, la continuité s'est bien souvent tout simplement inscrite dans les faits, ce qui pourrait être interprété comme indiquant la reconnaissance d'un droit ou d'une obligation de maintien en vigueur de ces accords. Cependant, même en pareil cas, il semble que, le plus souvent, la continuité soit plutôt une manifestation tacite de la volonté des Etats intéressés²⁸¹.

11) Les cas particuliers de continuité doivent nécessairement être considérés compte tenu de l'attitude générale des Etats en question à l'égard de la succession en matière de traités bilatéraux. C'est ainsi que les auteurs mentionnent fréquemment l'inscription de traités en regard du nom de l'Etat successeur dans la publication américaine *Treaties in Force*, mais cette façon de faire doit être comprise dans le contexte de la pratique générale des Etats-Unis d'Amérique, dont a été donnée en 1965 une explication qui fait autorité, rédigée dans les termes ci-après:

²⁷⁷ *Ibid.*, p. 230.

²⁷⁸ *Ibid.*, p. 211 à 224.

²⁷⁹ Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. II, p. 119 et suiv., doc. A/CN.4/229, par. 23, 31, 33, 62 à 66, 68, 69, 71, 72, 73, 74 et 77 à 79. Beaucoup d'accords de ce type, constitués par un échange de notes, sont enregistrés auprès du Secrétariat, conformément à l'Article 102 de la Charte (*ibid.*, p. 138, par. 135).

²⁸⁰ *Ibid.*, p. 138 et 139, par. 134 et 135. Voir aussi les documents A/CN.4/243 (v. ci-dessus note 26) par. 177 à 187, et A/CN.4/243/Add.1 (*idem*), par. 169 à 177.

²⁸¹ Il est certes possible de citer des cas où l'un ou l'autre des Etats intéressés a essayé de fonder la continuité sur une règle juridique, comme par exemple lorsque le Japon a revendiqué, comme lui revenant de droit, le maintien des droits de trafic aérien à Singapour qui lui avaient été conférés en vertu de l'accord relatif aux services aériens conclu en 1952 entre le Japon et le Royaume-Uni. Il a opposé ses droits d'abord à la Malaisie, puis, après que Singapour s'est séparée de la Malaisie, directement à Singapour. Mais les Etats successeurs, d'abord la Malaisie et ensuite Singapour, ont insisté dans chaque cas sur le caractère « volontaire » de leur acceptation des obligations qui étaient celles du Royaume-Uni en vertu de l'Accord de 1952. (Voir document A/CN.4/243 [v. ci-dessus note 26], par. 122 et 123 et 138 à 143.)

En pratique, le Gouvernement des Etats-Unis s'efforce de négocier de nouveaux accords, selon que de besoin, avec un nouvel Etat indépendant dans le plus bref délai possible. Dans l'intervalle, il essaie, lorsque cela est possible, d'arriver à une entente avec le nouvel Etat spécifiant quels accords bilatéraux entre les Etats-Unis et l'ancien Etat métropolitain doivent être considérés comme continuant à s'appliquer. Dans la plupart des cas, le nouvel Etat n'est pas disposé, durant ses premières années d'indépendance, à s'engager en des termes aussi précis. Jusqu'à présent, l'échange entre les Etats-Unis et le Ghana est le seul arrangement officiel global de ce type qui ait été conclu, encore que des notes aient été aussi échangées avec la Trinité-et-Tobago et la Jamaïque au sujet du maintien de l'application de l'Accord de 1946 relatif aux services aériens. Un échange de notes avec le Congo (Brazzaville) sur le maintien des obligations conventionnelles a bien eu lieu, mais en termes généraux seulement²⁸².

Pour le Royaume-Uni, la continuité des traités bilatéraux relève du consentement des deux côtés; cela ressort clairement de sa réponse à une demande du Gouvernement norvégien, datée de 1963, concernant le maintien en vigueur à l'égard de certains Etats récemment devenus indépendants de la Convention anglo-norvégienne de 1951 destinée à éviter la double imposition :

Le Foreign Office a répondu qu'il considérait que les traités de dévolution conclus entre le Royaume-Uni et les pays maintenant indépendants montraient que les gouvernements de ces pays accepteraient que les droits et obligations découlant de la Convention relative à la double imposition continuent de s'appliquer à ces pays, mais que la question de savoir si la Convention était effectivement encore en vigueur entre ces pays et la Norvège devait être résolue par le Gouvernement norvégien. Les gouvernements de ces pays *²⁸³.

Une définition qui a été donnée récemment de la pratique canadienne²⁸⁴ montre que cette pratique est analogue à celle des Etats-Unis d'Amérique:

[...] la position canadienne est essentiellement empirique et comporte deux aspects. Quant un Etat nouvellement indépendant annonce qu'il a l'intention d'être lié par tous les traités ou par certaines catégories de traités dont l'application a été étendue à son territoire dans le passé par la métropole intéressée, en règle générale le Canada accepte tacitement cette déclaration et considère ledit Etat comme étant partie aux traités visés. Toutefois, quant un Etat ne fait pas une telle déclaration ou quand sa déclaration paraît au Canada ambiguë, normalement nous nous informons auprès du gouvernement de cet Etat lorsque cela devient nécessaire pour savoir s'il se considère comme partie au traité multilatéral ou bilatéral au sujet duquel nous avons besoin de cette information.

L'auteur ajoute le commentaire suivant :

La pratique récente vient étayer le point de vue suivant lequel, sous réserve de l'acquiescement des Etats tiers *, une ancienne colonie continue après l'indépendance à jouir des droits et à être tenue des obligations découlant des instruments internationaux qui lui étaient autrefois applicables, à moins que des considérations liées à la manière dont les Etats sont nés ou à la nature politique du contenu du traité n'en rendent l'exécution impossible ou odieuse pour le nouvel Etat.

Reste à savoir, peut-être, si cette pratique doit être considérée comme une succession, au sens strict, à une obligation juridique ou comme une novation²⁸⁵.

²⁸² International Law Association, *The Effect...* (*op. cit.*), p. 385 et 386. Voir aussi ci-dessus art. 7, par. 16 du commentaire.

²⁸³ Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'Etats* (*op. cit.*), p. 192.

²⁸⁴ Voir *Annuaire canadien de droit international*, t. VII (1969), Vancouver (B.C.), p. 329 à 331.

²⁸⁵ *Ibid.*, p. 331.

12) Se fondant sur les éléments probants contenus dans les paragraphes qui précèdent, la Commission a conclu que la succession en matière de traités bilatéraux avait un caractère essentiellement volontaire — volontaire de la part non seulement de l'Etat successeur, mais aussi de l'autre Etat intéressé. Cela étant, il semble que la règle fondamentale à énoncer en matière de traités bilatéraux soit celle-ci : leur maintien en vigueur après l'indépendance relève d'un accord, exprès ou tacite, entre l'Etat successeur et l'autre Etat partie au traité conclu par l'Etat prédécesseur.

13) Une autre question que la Commission a dû examiner est celle de la difficulté de déterminer quand et sur quelle base (à titre définitif ou simplement à titre provisoire) un Etat successeur et l'autre Etat partie doivent être considérés comme étant convenus du maintien en vigueur d'un traité qui était applicable au territoire de l'Etat successeur à la date de la succession. Lorsqu'il existe un accord exprès, comme dans les échanges de notes mentionnés au paragraphe 9 ci-dessus, il n'y a aucun problème. Que l'accord prenne la forme d'une confirmation du fait que le traité est considéré comme étant en vigueur ou d'un consentement à ce qu'il soit ainsi considéré, il opère le maintien en vigueur du traité et détermine la position des Etats intéressés à l'égard du traité. La question peut se poser de savoir s'ils veulent que le traité reste en vigueur définitivement conformément à ses dispositions (notamment toute disposition relative à l'extinction) ou seulement à titre provisoire, en attendant la conclusion d'un nouveau traité. Mais c'est là une question d'interprétation, qui doit être résolue en vertu des règles ordinaires d'interprétation des traités.

14) Une difficulté peut se présenter dans le cas, assez fréquent, où il n'existe pas d'accord exprès. Lorsque l'Etat nouvellement indépendant applique les clauses du traité *inter se* avec l'autre Etat partie, la situation est simple, étant donné que l'application du traité par les deux Etats implique nécessairement qu'ils sont d'accord pour le considérer comme étant en vigueur. Toutefois, des situations moins claires se produisent dans la pratique : par exemple, un Etat a manifesté de quelque façon une intention évidente de considérer un traité comme restant en vigueur (par exemple en le faisant figurer sur sa liste des traités en vigueur), mais l'autre Etat n'a rien fait en la matière ; ou bien le nouvel Etat a fait preuve d'une intention générale de maintenir en vigueur les traités conclus par son prédécesseur, mais n'a manifesté aucune intention particulière à l'égard du traité considéré ; ou encore ni l'un ni l'autre des deux Etats n'a donné une indication claire de ses intentions quant au maintien en vigueur des traités bilatéraux.

15) Comme il est indiqué plus haut ²⁸⁶, une présomption générale de continuité a parfois été tirée de la continuité marquée qui caractérise la pratique moderne et l'indépendance toujours croissante des Etats. Cependant, la Commission a fait observer qu'il s'agissait en l'espèce de déterminer la règle appropriée à un domaine particulier du droit : celui des relations conventionnelles, où l'intention et le consentement jouent un rôle majeur. La pratique des Etats, comme on l'a vu dans les paragraphes précé-

dents, apporte de nombreuses preuves de ce que le maintien en vigueur des traités bilatéraux, contrairement à ce qui se passe pour les traités multilatéraux, est communément considéré, tant par l'Etat nouvellement indépendant que par l'autre Etat partie, comme devant être l'objet d'un commun accord. En conséquence, la Commission est d'avis qu'on ne pouvait déduire de la fréquence de la continuité une règle ou une présomption générale quelconque suivant laquelle les traités bilatéraux resteraient en vigueur à moins qu'une intention contraire ne soit déclarée. De plus, une solution qui serait fondée sur le principe, non pas de la « renonciation » à la continuité, mais de l'« engagement » à assurer cette continuité par une indication plus affirmative du consentement des Etats intéressés est plus en harmonie avec le principe de l'auto-détermination.

16) Par conséquent, compte tenu et de la fréquence avec laquelle la question de la continuité est traitée dans la pratique comme devant être réglée d'un commun accord et du principe de l'auto-détermination, la Commission a conclu que c'est la conduite des Etats intéressés à l'égard du traité considéré qui devrait être le fondement de la règle générale applicable aux traités bilatéraux. La Commission est consciente du fait que l'application d'une règle qui repose sur l'établissement d'un consentement mutuel, déduit de la conduite des Etats intéressés, peut aussi soulever des difficultés dans certains cas, mais ces difficultés proviennent de la grande diversité des moyens par lesquels un Etat peut manifester son consentement à se considérer comme lié par un traité (y compris le consentement tacite), et elles se retrouvent dans d'autres parties du droit des traités ²⁸⁷.

17) La Commission a dû se demander alors s'il y avait lieu d'essayer de désigner dans la règle tels ou tels actes ou telle ou telle conduite dont on puisse inférer que l'Etat intéressé a consenti au maintien en vigueur d'un traité bilatéral, ou s'il fallait simplement formuler la règle en termes généraux. Elle s'est demandé s'il fallait inclure des dispositions particulières relatives à ce qu'il y a lieu de déduire de la conclusion par un nouvel Etat d'un accord de dévolution, d'une déclaration unilatérale en faveur du maintien en vigueur des traités (à titre provisoire ou dans d'autres conditions), de l'enregistrement unilatéral d'un traité conclu par l'Etat prédécesseur comme étant en vigueur à l'égard d'un nouvel Etat, du maintien en vigueur d'un traité dans le droit interne d'un Etat, ou du fait qu'un Etat nouvellement indépendant ou l'autre Etat partie à un traité se fondent sur ses dispositions dans leurs relations entre eux. Toutefois, elle est parvenue à la conclusion qu'il n'était pas indiqué d'inclure de telles dispositions, qui prescriraient les déductions à tirer d'actes donnés. Elle a noté à cet égard que, dans le cas des accords de dévolution et des déclarations unilatérales, beaucoup dépend à la fois de leurs dispositions particulières et de l'intention de leurs auteurs. Ainsi qu'il ressort des commentaires des articles 7 et 8, même quand les Etats paraissent exprimer dans ces instruments l'intention

²⁸⁷ Voir, par exemple, Convention de Vienne sur le droit des traités, articles 12 à 15 (consentement à être lié), 20 (Acceptation des réserves et objections aux réserves) et 45 (Perte du droit d'invoquer une cause de nullité d'un traité ou un motif d'y mettre fin, de s'en retirer ou d'en suspendre l'application).

²⁸⁶ Voir ci-dessus par. 4.

générale de maintenir en vigueur les traités conclus par leurs prédécesseurs, ils font fréquemment dépendre d'une discussion et d'un accord avec l'autre Etat intéressé le maintien en vigueur d'un traité donné. En outre, dans tous les cas, il s'agit non pas simplement de l'intention d'un seul Etat, mais de celle des deux, ou, en d'autres termes, des conclusions à tirer de l'acte de l'un et de la réaction — ou de l'absence de réaction — de l'autre. Les circonstances sont nécessairement différentes dans chaque cas, et il ne semble guère possible d'établir des présomptions détaillées sans prendre le risque de faire échec à l'intention réelle de l'un ou l'autre Etat. Il se peut, bien entendu, que l'un des deux Etats intéressés agisse de telle manière que l'autre puisse raisonnablement supposer qu'il a consenti au maintien en vigueur d'un traité, auquel cas doit entrer en ligne de compte le principe de la bonne foi (auquel on se réfère souvent sous le nom d'« estoppel »), appliqué dans l'article 45 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Mais, sous réserve de l'application de ce principe, le problème est toujours d'établir le consentement de chaque Etat à considérer le traité comme étant en vigueur dans leurs relations entre eux, soit qu'on en ait des preuves expresses, soit qu'on puisse déduire ce consentement des circonstances.

18) En général, bien que le contexte puisse être tout à fait différent, il semble que les questions dont traite le présent article aient des affinités avec celles qui relèvent de l'article 45 de la Convention de Vienne. La Commission a donc estimé que les termes dans lesquels est formulée dans cet article l'application du principe de la bonne foi (« estoppel » ou « préclusion ») serviraient des fins similaires dans le présent contexte.

19) C'est pourquoi le *paragraphe 1* de l'article 19 dispose qu'un traité bilatéral sera considéré comme étant en vigueur entre l'Etat successeur et l'autre Etat partie au traité a) s'ils en sont expressément convenus ou b) si, « à raison de leur conduite, ils doivent être considérés comme en étant ainsi convenus ».

20) Le *paragraphe 2* traite de la question de la date à laquelle un traité doit être considéré comme prenant effet entre un Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat partie audit traité conformément au *paragraphe 1*. Les notions mêmes de « succession » et de « continuité » portent à conclure que cette date devrait, en principe, être celle de la « succession » du nouvel Etat au territoire. C'est ce que porte à conclure aussi la terminologie que l'on trouve dans la pratique et dont il ressort que les Etats intéressés sont convenus de considérer le traité de l'Etat prédécesseur comme restant en vigueur à l'égard de l'Etat successeur. La Commission a donc estimé que la règle essentielle en ce qui concerne la date d'entrée en vigueur doit être la date de la succession. D'un autre côté, comme le maintien en vigueur du traité à l'égard de l'Etat successeur relève d'un accord, il ne semble pas y avoir de raison pour laquelle les deux Etats ne fixeraient pas une autre date s'ils le désirent. C'est pourquoi le *paragraphe 2* prévoit la possibilité de fixer par accord une autre date.

21) On a déjà mentionné²⁸⁸ la question de savoir si l'Etat successeur et l'autre Etat partie veulent maintenir

le traité en vigueur définitivement conformément à ses dispositions ou ne l'appliquer qu'à titre provisoire. Comme il s'agit essentiellement d'une question d'intention, la réponse dépend dans chaque cas des éléments probants, y compris la conduite des parties. Si leur intention est de ne continuer à appliquer le traité que provisoirement, la situation juridique diffère à certains égards de ce qu'elle serait si leur intention était de maintenir en vigueur le traité même. Comme il en va de même pour l'application provisoire des traités multilatéraux, la Commission a décidé de traiter séparément, dans la section 4 de la troisième partie du projet, la question de l'application provisoire tant des traités bilatéraux que des traités multilatéraux.

Article 20. — Situation entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur

Un traité qui, en application de l'article 19, est considéré comme étant en vigueur entre un Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat partie ne doit pas, de ce seul fait, être considéré comme étant en vigueur aussi dans les relations entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur.

Commentaire

1) On peut penser que la règle formulée dans cet article énonce une évidence, puisque l'Etat prédécesseur n'est pas partie à l'accord entre l'Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat partie, qui seul met le traité en vigueur entre ces derniers Etats. La Commission a néanmoins pensé qu'il était souhaitable de formuler la règle dans un article, ne serait-ce que pour supprimer toute possibilité de malentendu. Il est vrai que le lien juridique qui s'établit entre un traité et le territoire d'un Etat nouvellement indépendant du fait que le traité conclu par son prédécesseur était en vigueur à l'égard de son territoire à la date de la succession fournit une base pour l'application ultérieure du traité dans les relations bilatérales entre le nouveau souverain du territoire et l'autre Etat partie — par accord entre eux —, mais il ne confère pas au nouvel Etat le droit de devenir partie au traité proprement dit conclu entre son prédécesseur et l'autre Etat partie, ce qui mettrait ce traité en vigueur aussi entre lui-même et son prédécesseur, chose qui se produirait dans le cas d'un traité multilatéral.

2) En réalité, ainsi qu'il est indiqué plus haut²⁸⁹, l'accord entre l'Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat partie donne naissance à un deuxième traité collatéral, qui existe *parallèlement* au traité conclu à l'origine entre l'Etat prédécesseur et l'autre Etat partie. Le traité collatéral — même s'il est à tous égards la réplique exacte du premier — s'applique entre l'Etat successeur et l'autre Etat partie en établissant entre eux des relations purement bilatérales et qui sont indépendantes de l'Etat prédécesseur. Qui plus est, si l'Etat successeur et l'Etat prédécesseur décident de régler la même question (par exemple extradition, droits de douane, etc.) sur une base analogue, ce sera par le moyen d'un nouveau traité, applicable exclusivement entre eux et juridiquement sans

²⁸⁸ Voir ci-dessus par. 13.

²⁸⁹ Voir ci-dessus art. 19, par. 3 du commentaire.

lien avec le traité antérieurement conclu entre l'Etat prédécesseur et l'autre Etat partie. En fait, dans bien des cas — par exemple lorsqu'il s'agit d'accords sur les routes de transport aérien —, les considérations dont s'inspirent les dispositions du traité conclu entre l'Etat prédécesseur et l'autre Etat partie peuvent être fort différentes de celles qui interviennent dans les relations bilatérales entre l'Etat prédécesseur et l'Etat nouvellement indépendant.

3) La règle est étayée par la pratique du fait que ni un Etat successeur ni un Etat prédécesseur n'ont jamais soutenu qu'en pareil cas le traité doit être considéré comme étant en vigueur tant entre eux qu'entre l'Etat successeur et l'autre Etat partie.

4) En conséquence, l'article 20 dispose simplement qu'un traité bilatéral considéré comme étant en vigueur pour un Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat partie conformément à l'article 19 ne doit pas être, pour cette seule raison, considéré comme étant aussi en vigueur entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur.

Article 21. — Extinction, suspension ou amendement du traité entre l'Etat prédécesseur et l'autre Etat partie

1. Lorsque, en application de l'article 19, un traité est considéré comme étant en vigueur entre un Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat partie, ce traité

a) Ne cesse pas d'être en vigueur dans les relations entre eux du seul fait qu'il y a ultérieurement été mis fin dans les relations entre l'Etat prédécesseur et l'autre Etat partie;

b) N'est pas suspendu dans les relations entre eux du seul fait qu'il a ultérieurement été suspendu dans les relations entre l'Etat prédécesseur et l'autre Etat partie;

c) N'est pas amendé dans les relations entre eux du seul fait qu'il a ultérieurement été amendé dans les relations entre l'Etat prédécesseur et l'autre Etat partie.

2. Le fait qu'il a été mis fin à un traité ou, selon le cas, que son application a été suspendue dans les relations entre l'Etat prédécesseur et l'autre Etat partie après la date de la succession d'Etats n'empêche pas le traité d'être considéré comme étant en vigueur ou, selon le cas, en application entre l'Etat successeur et l'autre Etat partie s'il est établi, conformément à l'article 19, qu'ils en étaient ainsi convenus.

3. Le fait qu'un traité a été amendé dans les relations entre l'Etat prédécesseur et l'autre Etat partie après la date de la succession d'Etats n'empêche pas le traité non amendé d'être considéré comme étant en vigueur en application de l'article 19 dans les relations entre l'Etat successeur et l'autre Etat partie, à moins qu'il ne soit établi que leur intention était de rendre applicable entre eux le traité amendé.

Commentaire

1) Cet article traite du cas où, après une succession d'Etats, il est mis fin à un traité bilatéral (ou un traité bilatéral est suspendu ou amendé) entre l'Etat prédécesseur et l'autre Etat partie.

2) Dès lors qu'il est reconnu que, d'une manière générale, la succession en matière de traités bilatéraux a lieu par

accord exprès ou tacite entre l'Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat partie, il s'ensuit que le traité s'applique entre ces Etats indépendamment de l'Etat prédécesseur. La source juridique des obligations *inter se* de l'Etat nouvellement indépendant et de l'autre Etat partie réside dans leur propre accord de maintenir en vigueur le traité primitif, et cet accord a, en quelque sorte, pour effet de rompre le lien entre ces obligations et le traité primitif. En conséquence, il n'y a pas de raison juridique pour laquelle l'extinction du traité primitif, par accord ou d'une autre manière, dans les relations entre l'Etat prédécesseur et l'autre Etat partie doive entraîner en même temps l'extinction du traité dans les relations entre l'Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat partie. La résiliation de ces relations contractuelles relève, en principe, de l'Etat nouvellement indépendant et de l'autre Etat partie, et d'eux seuls.

3) L'expiration du traité par le seul effet de ses propres termes peut évidemment entraîner la fin simultanée des relations conventionnelles: a) entre l'Etat prédécesseur et l'autre Etat partie; et b) entre l'Etat successeur et l'autre Etat partie. Ainsi, lorsque le traité prévoit qu'il prendra fin à une date déterminée, il cessera d'être en vigueur à cette date pour l'Etat successeur et l'autre Etat partie (sauf accord contraire exprès entre eux) parce que cette disposition du traité fait partie de leur propre accord. On peut trouver dans l'étude du Secrétariat sur les accords relatifs aux transports aériens un exemple d'expiration du traité primitif par l'effet de ses propres termes²⁰⁰, dans lequel les Etats-Unis d'Amérique ont rappelé, premièrement à la Trinité-et-Tobago et deuxièmement à la Jamaïque, qu'un échange de notes de 1961 constituant accord entre les Etats-Unis et le Royaume-Uni devait expirer sous peu. On en trouve un autre exemple dans l'étude du Secrétariat sur les traités de commerce, où il est fait mention de l'expiration des accords commerciaux entre la France et l'Italie et entre la France et la Grèce, lesquels étaient applicables au Maroc et à la Tunisie, quelques mois après l'accès de ces derniers pays à l'indépendance²⁰¹.

4) D'un autre côté, l'extinction du traité entre l'Etat prédécesseur et l'autre Etat partie sur l'initiative de l'un d'entre eux (par exemple par notification, conformément aux termes du traité, de l'intention d'y mettre fin à la suite d'une violation du traité) n'a pas, *ipso jure*, d'incidence sur le traité distinct ou les relations distinctes entre l'Etat successeur et l'autre Etat partie²⁰². L'étude du Secrétariat sur les accords relatifs aux transports aériens en fournit un exemple, celui de l'Accord de 1946 entre l'Inde et les Etats-Unis d'Amérique²⁰³. Lorsque le Pakistan se fut séparé de l'Inde, il convint avec les Etats-Unis,

²⁰⁰ Voir document A/CN.4/243 (v. ci-dessus note 26), par. 54.

²⁰¹ Voir document A/CN.4/243/Add.1 (*idem*), par. 71.

²⁰² L'International Law Association a fait de cette question l'objet d'une règle expresse énoncée dans sa résolution n° 3 relative à la succession en matière de traités (voir International Law Association, *Report of the Fifty-third Conference, Buenos Aires, 1968*, Londres, 1969, p. xiv [Resolutions] et p. 601 [Interim Report of the Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors (rapport intérimaire du Comité de la succession des Etats nouveaux aux traités et à certaines autres obligations de leurs prédécesseurs), note 3]).

²⁰³ Voir document A/CN.4/243 (v. ci-dessus note 26), par. 17 à 19.

dans un échange de notes, que l'Accord de 1946 serait considéré comme étant en vigueur entre le Pakistan et les Etats-Unis. En 1954, l'Inde notifia aux Etats-Unis qu'elle dénonçait l'accord: en 1955, l'accord cessa d'avoir effet pour l'Inde, mais il resta en vigueur à l'égard du Pakistan.

5) D'une manière analogue, ce principe trouve son expression dans les cas où l'autre Etat partie, désireux de mettre fin au traité tant à l'égard de l'Etat successeur que de l'Etat prédécesseur, a pris des mesures pour faire tenir son avis de dénonciation tant à l'Etat successeur qu'à l'Etat prédécesseur. C'est ainsi que lorsque la Suède a décidé, en 1951, de mettre fin au Traité d'extradition de 1873 conclu par la Norvège et la Suède avec le Royaume-Uni, elle a adressé notification séparément à l'Inde³⁰³, au Pakistan³⁰⁴ et à Ceylan³⁰⁵. Le principe trouve également son expression dans les cas où l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, chacun séparément, notifient la dénonciation à l'autre Etat partie. On peut citer l'exemple d'une série de préavis de dénonciation donnés par la Malaisie et par Singapour, en mai 1966, pour mettre fin à des accords relatifs aux transports aériens conclus par la Malaisie avec le Danemark³⁰⁷, la Norvège³⁰⁸, la France³⁰⁹, les Pays-Bas³⁰⁰ et la Nouvelle-Zélande³⁰¹. La dénonciation par la Malaisie de l'Accord de 1946 relatif au transport aérien conclu par le Royaume-Uni et les Etats-Unis d'Amérique ne paraît pas faire exception³⁰². Après l'accession à l'indépendance de la Malaisie, cet accord a été considéré par elle et par les Etats-Unis comme restant en vigueur entre eux. Puis, en 1965, deux mois environ avant que Singapour ne se sépare de la Malaisie, cette dernière a notifié sa dénonciation aux Etats-Unis, lesquels ont considéré cette notification comme mettant fin à l'accord aussi pour Singapour, bien que le délai de préavis de douze mois prescrit dans le traité ne soit venu à expiration qu'après l'accession de Singapour à l'indépendance. La Malaisie représentait Singapour sur le plan international à l'époque où la notification a été faite, et les Etats-Unis ont sans doute estimé que c'était là un élément décisif. On peut se demander si une notification de dénonciation qui n'a pas encore pris effet à la date de l'indépendance doit être considérée comme mettant fin aux liens juridiques entre le traité et le territoire du nouvel Etat — mais c'est là une question qui n'est pas limitée aux traités bilatéraux et qui n'affecte pas la validité du principe dont il est question ici.

6) A première vue, il peut sembler que le Canada ait dérogé à ce principe dans la correspondance échangée avec le Ghana en 1960 au sujet de la Convention tendant à éviter la double imposition conclue entre le Royaume-Uni et le Canada et qui avait été appliquée à la Côte-de-

l'Or en 1957³⁰³. Trois ans plus tard, le Canada a adressé un préavis de dénonciation au Royaume-Uni, mais non pas au Ghana, qui a adopté le point de vue selon lequel la convention était toujours en vigueur entre lui-même et le Canada. Ce dernier pays aurait alors objecté qu'il était prévu que le Royaume-Uni communiquerait le préavis de dénonciation à tous Etats intéressés du fait d'une succession. Si tel était le cas, il ne semble pas que le Canada ait soutenu que le fait pour lui d'avoir mis fin au traité primitif mettait fin aussi, *ipso jure*, à l'application de ce traité entre lui-même et le Ghana. Il semble plutôt avoir soutenu que son préavis de dénonciation était destiné à être communiqué aussi au Ghana et produisait donc aussi ses effets à l'égard de ce dernier pays. Bien que le Ghana n'ait pas insisté, la Commission doute que, à la lumière de l'article 78 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, une notification puisse prendre effet à l'égard d'un Etat successeur à moins que celui-ci ne l'ait effectivement reçue. Ici, on part de l'hypothèse que lorsque le préavis de dénonciation a été donné par l'Etat prédécesseur le traité était déjà en vigueur entre le nouvel Etat et l'autre Etat partie. Un préavis de dénonciation donné par l'Etat prédécesseur ou par l'autre Etat partie avant qu'un accord ne soit intervenu entre l'Etat successeur et l'autre Etat partie créerait une situation d'un ordre assez différent³⁰⁴.

7) L'alinéa a du paragraphe 1 de l'article dispose donc qu'un traité considéré comme étant en vigueur entre un Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat partie ne cesse pas d'être en vigueur dans les relations entre eux pour la seule raison qu'il y a été mis fin ultérieurement dans les relations entre l'Etat prédécesseur et l'autre Etat partie. Cela réserve bien entendu la faculté pour l'autre Etat partie d'envoyer un préavis de dénonciation, conformément au traité, simultanément à l'Etat prédécesseur et à l'Etat successeur. Mais cela établit le principe du caractère distinct et indépendant des relations contractuelles entre les deux paires d'Etats.

8) Pour que le projet soit complet, et compte tenu de la terminologie de la Convention de Vienne sur le droit des traités, la Commission a également prévu dans l'article le cas de *suspension* du traité entre l'Etat prédécesseur et l'autre Etat partie. Ce cas étant semblable à celui de l'extinction du traité, les règles pertinentes doivent manifestement être les mêmes. D'où la disposition qui figure à l'alinéa b du paragraphe 1.

9) Le même principe fondamental doit logiquement régir le cas d'un amendement à un traité qui est considéré comme étant en vigueur entre un Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat partie. Un amendement dont il est convenu entre l'Etat prédécesseur et l'autre Etat partie n'aura d'effet qu'entre eux et sera *res inter alias acta* pour l'Etat nouvellement indépendant dans ses relations avec l'autre Etat partie. Il n'entraîne donc pas *ipso jure* une modification semblable dans les termes du traité tel

³⁰⁴ Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. II, p. 119, doc. A/CN.4/229, par. 25.

³⁰⁵ *Ibid.*, p. 120, par. 32.

³⁰⁶ *Ibid.*, p. 121, par. 38.

³⁰⁷ Voir document A/CN.4/243 (v. ci-dessus note 26), par. 131.

³⁰⁸ *Ibid.*

³⁰⁹ *Ibid.*, par. 135.

³⁰⁰ *Ibid.*, par. 146.

³⁰¹ *Ibid.*, par. 147.

³⁰² *Ibid.*, par. 151; voir aussi par. 125.

³⁰³ International Law Association, *Report of the Fifty-third Conference, Buenos Aires, 1968*, Londres, 1969, p. 632 [Interim Report of the Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors (rapport intérimaire du Comité de la succession des Etats nouveaux aux traités et à certaines autres obligations de leurs prédécesseurs), annexe E].

³⁰⁴ Voir ci-dessous par. 13.

qu'il est appliqué dans les relations entre l'Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat partie. Toute modification de ce genre relève de l'accord entre ces deux Etats, et il est difficile de concevoir que la règle puisse être différente.

10) Dans le cas des accords relatifs aux transports aériens, par exemple, il arrive fréquemment, après que l'Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat partie sont convenus, de façon expresse ou tacitement, de considérer le traité comme restant en vigueur, que le traité primitif soit modifié afin qu'il tienne compte de la nouvelle situation en matière de routes aériennes résultant de la naissance du nouvel Etat. Un tel amendement ne peut manifestement pas être reproduit dans le traité tel qu'il est appliqué entre l'Etat nouvellement indépendant et l'autre partie. On peut trouver dans l'étude du Secrétariat sur la succession en matière de traités relatifs aux transports aériens de nombreux exemples d'amendements de ce genre apportés au traité primitif en vue de modifier les tableaux de routes³⁰⁵. Dans ces cas, bien que le nouvel Etat et l'autre Etat partie considèrent le traité primitif relatif aux transports aériens comme étant en vigueur aussi dans les relations entre eux, le fait qu'en réalité il y ait deux traités distincts et parallèles en vigueur se manifeste dans les tableaux de routes différents appliqués, d'une part, entre les parties originaires et, de l'autre, entre l'Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat partie.

11) Le principe se manifeste aussi dans les cas où est reconnue la nécessité de la participation d'un Etat nouvellement indépendant ou de son consentement à un amendement au traité primitif si l'amendement doit produire ses effets aussi dans les relations de cet Etat avec l'autre Etat partie. On peut trouver dans l'étude du Secrétariat sur les traités de commerce plusieurs exemples de cas de ce genre, dans des paragraphes où il est rendu compte de l'amendement de certains traités de commerce conclus par la France et applicables à l'égard d'anciens territoires français d'Afrique à la date de leur accession à l'indépendance³⁰⁶. Lorsque certains traités de commerce franco-suédois ont été amendés et prorogés en 1961, et à nouveau au cours des années suivantes, six nouveaux Etats ont autorisé la France à les représenter lors des négociations, et six autres Etats nouvellement indépendants ont signé en leur propre nom l'instrument portant amendement du traité. Dans d'autres cas similaires³⁰⁷, la France a parfois agi expressément au nom de la Communauté; le plus souvent, ceux des nouveaux Etats africains ex-français qui désiraient continuer à appliquer les traités de commerce de la France signaient en leur propre nom les instruments portant amendement des traités. La même étude du Secrétariat mentionne aussi un certain nombre de traités de commerce conclus par les Pays-Bas qui prévoyaient des instruments annuels de révision, avec droit de participation de l'Indonésie³⁰⁸: l'Indonésie n'ayant pas

exercé ce droit, sa participation aux traités de commerce en question a pris fin. L'étude du Secrétariat sur les traités d'extradition fournit encore une autre illustration de la nécessité du consentement d'un nouvel Etat pour qu'un instrument portant révision d'un traité lui soit applicable, mais en l'occurrence il s'agit plutôt d'un cas d'extinction par la conclusion d'un nouveau traité. En 1931, le Royaume-Uni et les Etats-Unis d'Amérique ont conclu un nouveau traité d'extradition, destiné à remplacer tous leurs traités d'extradition antérieurs, mais où il est prévu que, dans le cas des dominions et de l'Inde, les traités antérieurs resteront en vigueur à moins que ces Etats n'adhèrent au traité de 1931 ou ne négocient eux-mêmes un autre traité³⁰⁹.

12) C'est pourquoi l'*alinéa c du paragraphe 1* de l'article 21 dispose en outre qu'un traité bilatéral considéré comme étant en vigueur pour un Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat partie n'est pas amendé dans les relations entre eux pour la seule raison qu'il a été amendé dans les relations entre l'Etat prédécesseur et l'autre Etat partie. Cela n'exclut pas la possibilité pour un accord portant amendement d'un traité d'exercer un effet parallèle sur les relations conventionnelles entre l'Etat successeur et l'autre Etat partie si l'Etat intéressé — en l'occurrence l'Etat nouvellement indépendant — l'accepte.

13) Reste à savoir s'il est nécessaire d'énoncer une règle spéciale pour le cas où le traité primitif prend fin, est suspendu ou est amendé avant que l'Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat partie puissent être considérés comme étant convenus de son maintien en vigueur. S'il a effectivement été mis fin au traité avant la date de la succession, il ne se pose aucun problème — mis à part l'effet d'un préavis de dénonciation donné avant l'extinction du traité mais venant à terme après la date de la succession. Il ne s'agit pas d'un traité dont on puisse dire qu'il était en vigueur à l'égard du territoire de l'Etat nouvellement indépendant à la date de la succession, si bien que, si cet Etat et l'autre Etat partie décident d'appliquer le traité dans leurs relations mutuelles, ce sera sur la base de nouvelles négociations entre eux. Le problème concerne plutôt l'éventualité dans laquelle l'Etat prédécesseur ou l'autre Etat partie mettrait fin au traité peu après la date de la succession et avant que l'Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat partie aient pris position quant au maintien en vigueur du traité dans leurs relations mutuelles. La Commission estime que le lien juridique nécessaire est établi aux fins du droit de succession si le traité est en vigueur à l'égard du territoire de l'Etat nouvellement indépendant à la date de la succession. Sur cette base, il ne semble pas y avoir de raison juridique pour laquelle ce lien juridique serait affecté par un acte quelconque de l'Etat prédécesseur après cette date.

14) La Commission se rend compte que la question peut ne pas être d'une grande importance puisque, comme il est expressément reconnu à l'article 19, la mise en vigueur du traité dans les relations entre l'Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat partie relève de leur

³⁰⁵ Voir document A/CN.4/243 (v. ci-dessus note 26), par. 20, 26, 35, 40, 42, 58, et 66.

³⁰⁶ Voir document A/CN.4/243/Add.1 (*idem*), par. 73 à 80.

³⁰⁷ Dans nombre de ces cas, l'instrument portant amendement était destiné essentiellement à prolonger la durée du traité de commerce existant.

³⁰⁸ Voir document A/CN.4/243/Add.1 (v. ci-dessus note 26), par. 95 à 104.

³⁰⁹ Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. II, p. 117, doc. A/CN.4/229, par. 13.

consentement mutuel. En conséquence, il leur est loisible de ne pas tenir compte de l'extinction, de la suspension ou de l'amendement du traité entre les parties originaires aussi bien que d'y voir un élément concluant pour leurs relations entre eux, selon leur désir. D'autre part, cette question peut avoir de l'importance pour déterminer la situation dans le cas d'un prétendu accord implicite sur le maintien en vigueur du traité, résultant du seul comportement de l'Etat nouvellement indépendant et de l'autre Etat partie, par exemple du fait du maintien en application du traité. La Commission a donc jugé préférable de traiter cette question dans l'article. Le *paragraphe 2* de l'article dispose que l'extinction ou la suspension du traité entre les parties originaires après la date de la succession d'Etats n'empêche pas le traité d'être considéré comme étant en vigueur ou, selon le cas, en application entre l'Etat successeur et l'autre Etat partie s'il est établi, conformément à l'article 19, qu'ils en étaient ainsi convenus. Le *paragraphe 3* dispose que l'amendement du traité entre les parties originaires après la date de la succession d'Etats n'empêche pas le traité non amendé d'être considéré comme étant en vigueur en application de l'article 19 dans les relations entre l'Etat successeur et l'autre Etat partie, à moins qu'il ne soit établi que leur intention était de rendre applicable entre eux le traité amendé.

SECTION 4. — APPLICATION PROVISOIRE

Article 22. — Traités multilatéraux

1. Un traité multilatéral qui, à la date de la succession d'Etats, était en vigueur à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats est considéré comme s'appliquant à titre provisoire entre l'Etat successeur et un autre Etat partie au traité si l'Etat successeur notifie aux parties ou au dépositaire son désir de voir appliquer le traité à ce titre et si l'autre Etat partie y consent expressément ou, à raison de sa conduite, doit être considéré comme y ayant consenti.

2. Toutefois, dans le cas d'un traité visé au paragraphe 3 de l'article 12, le consentement de toutes les parties à une telle application provisoire est requis.

Commentaire

1) Comme il a été indiqué plus haut³¹⁰, la Commission a décidé de traiter séparément la question de l'application provisoire des traités lors d'une succession d'Etats et la question de leur maintien en vigueur définitif. En outre, comme c'est principalement dans le cas des Etats nouvellement indépendants que l'application provisoire semble avoir de l'importance en matière de succession d'Etats, elle a décidé de faire figurer cette question dans la présente

section de la troisième partie. La section 4 est divisée en trois articles: le présent article et l'article 23 ont trait respectivement aux traités multilatéraux et aux traités bilatéraux, et l'article 24 concerne la fin de l'application provisoire.

2) L'application provisoire d'un traité multilatéral en tant que tel ne semble guère possible, sauf s'il s'agit d'un traité multilatéral « restreint » et, dans ce cas, seulement avec le consentement de toutes les parties. La raison en est que la participation à un traité multilatéral est régie par ses clauses finales, qui, à de rares exceptions près, n'envisagent pas la possibilité d'une participation à titre provisoire, c'est-à-dire sur une base différente de celle qui vaut pour les parties au traité dans leurs relations entre elles. Théoriquement, il serait possible d'obtenir, par notification adressée à toutes les parties, le consentement de chacune d'elles à ce qu'un Etat nouvellement indépendant participe au traité à titre provisoire, mais cela poserait des questions complexes quant aux effets des obligations de chaque Etat. De plus, l'application provisoire ne semble pas se présenter sous cette forme dans la pratique. C'est pourquoi la Commission a estimé qu'il ne serait pas indiqué de la reconnaître dans le présent projet d'articles.

3) Ce qui se produit dans la pratique, et ce qu'impliquent nettement certaines des déclarations unilatérales mentionnées dans le commentaire de l'article 8, c'est que le traité multilatéral est appliqué provisoirement sur la base de la réciprocité entre un Etat nouvellement indépendant et tel ou tel Etat partie au traité. Toutefois, ce qui se produit alors c'est que, par le biais d'un accord collatéral, le traité multilatéral est appliqué provisoirement sur une base *bilatérale* entre l'Etat nouvellement indépendant et telle ou telle partie au traité. Il s'agit donc d'une situation tout à fait différente de la participation définitive d'un Etat nouvellement indépendant en vertu de la faculté qui lui est reconnue, dans les articles 12 et 13, d'établir sa qualité de partie ou d'Etat contractant par l'effet de sa seule volonté.

4) La situation est différente lorsqu'il s'agit d'un traité multilatéral de caractère restreint, visé au paragraphe 3 de l'article 12. Aucun obstacle réel n'empêche alors les Etats parties, puisque le nombre en est limité, de s'entendre avec l'Etat nouvellement indépendant pour appliquer le traité à titre provisoire aux conditions qu'ils jugent indiquées. Mais en pareil cas, eu égard au caractère restreint du traité, il semble nécessaire que l'application provisoire du traité rencontre l'agrément de *toutes* les parties.

5) En conséquence, le *paragraphe 1* de l'article 22 dispose qu'un traité multilatéral qui, à la date de la succession d'Etats, était en vigueur à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats est considéré comme s'appliquant à titre provisoire *entre l'Etat successeur et un autre Etat partie au traité* à la double condition: a) que l'Etat successeur notifie aux parties ou au dépositaire son désir de voir appliquer le traité à ce titre; et b) que l'autre Etat partie y consente expressément ou, à raison de sa conduite, doit être considéré comme y ayant consenti. Le *paragraphe 2* précise que s'il s'agit d'un traité multilatéral restreint, le consentement de *toutes les parties* à une telle application provisoire est requis.

³¹⁰ Voir ci-dessus art. 8, par. 19 du commentaire.

Article 23. — Traités bilatéraux

Un traité bilatéral qui, à la date d'une succession d'Etats, était en vigueur à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats est considéré comme s'appliquant à titre provisoire entre l'Etat successeur et l'autre Etat partie

a) S'ils en sont expressément convenus; ou

b) Si, à raison de leur conduite, ils doivent être considérés comme étant convenus de continuer à appliquer le traité à titre provisoire.

Commentaire

1) Conformément à l'article 19, le maintien en vigueur d'un traité bilatéral entre un Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat partie dépend toujours d'un accord exprès ou tacite. Puisque c'est une question d'accord, les Etats intéressés peuvent aussi, à leur gré, décider simplement de continuer d'appliquer le traité entre eux à titre provisoire au lieu de le maintenir en vigueur définitivement conformément à ses dispositions. Bien des déclarations unilatérales mentionnées dans le commentaire de l'article 8 proposent expressément une telle procédure. Elles fixent un délai dans lequel l'Etat nouvellement indépendant offre d'appliquer provisoirement un traité bilatéral dans l'intention de le remplacer par un nouveau traité ou, à défaut, d'y mettre fin à l'expiration du délai. Dans le cas d'une telle déclaration, si l'autre Etat accepte, expressément ou tacitement, l'offre de l'Etat nouvellement indépendant, il en résulte nécessairement un accord aux fins de l'application provisoire du traité³¹¹.

2) L'application provisoire de traités bilatéraux résulte aussi assez souvent, dans la pratique, d'un accord exprès conclu à cet effet entre l'Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat partie. Ces accords exprès revêtent normalement la forme d'un échange de notes et prévoient l'application provisoire du traité soit en attendant qu'un nouveau traité soit négocié, soit pour un délai déterminé, etc. Lorsqu'il existe un tel accord exprès, il n'y a aucune difficulté, car l'intention des Etats intéressés d'appliquer le traité *provisoirement* est clairement indiquée dans l'accord. Le problème se pose surtout lorsqu'il n'existe pas un tel accord exprès et que l'intention de continuer d'appliquer le traité à titre provisoire et non définitivement doit être déduite des circonstances propres à chaque cas. Il n'est pas rare que l'une ou l'autre partie ait manifesté clairement son intention d'appliquer le traité à titre provisoire, comme dans le cas des déclarations unilatérales mentionnées plus haut; en pareil cas, la conduite des parties constituera une forte présomption en faveur de l'application provisoire. En l'absence de toute indication précise de cette nature au sujet de la position de l'un ou l'autre Etat, il se peut que la situation soit plus compliquée, mais, comme dans d'autres domaines du droit des traités, la solution dépendra entièrement d'une appréciation des circonstances propres à chaque cas.

3) En conséquence, l'article 23 dispose qu'un traité bilatéral qui, à la date d'une succession d'Etats, était en

vigueur à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats est considéré comme s'appliquant à titre provisoire entre l'Etat successeur et l'autre Etat partie s'ils en sont *expressément* convenus ou s'ils doivent, à *raison de leur conduite*, être considérés comme étant convenus de continuer d'appliquer le traité à titre provisoire.

Article 24. — Fin de l'application provisoire

1. L'application provisoire d'un traité multilatéral conformément à l'article 22 prend fin

a) Si les Etats qui appliquent le traité à titre provisoire en sont ainsi convenus;

b) Si l'Etat successeur ou l'autre Etat partie en question notifie en donnant un préavis raisonnable qu'elle prendra fin, à l'expiration de ce préavis; ou

c) Dans le cas d'un traité visé au paragraphe 3 de l'article 12, si l'Etat successeur ou les parties notifient en donnant un préavis raisonnable qu'elle prendra fin, à l'expiration de ce préavis.

2. L'application provisoire d'un traité bilatéral conformément à l'article 23 prend fin

a) Si l'Etat successeur et l'autre Etat partie en sont ainsi convenus; ou

b) Si l'Etat successeur ou l'autre Etat partie notifie en donnant un préavis raisonnable qu'elle prendra fin, à l'expiration de ce préavis.

3. Aux fins des présents articles, est considéré comme préavis raisonnable pour mettre fin à l'application provisoire

a) Le délai dont les Etats intéressés pourront convenir; ou

b) A défaut d'accord, un préavis de douze mois, à moins qu'un préavis plus court ne soit prescrit par le traité pour la notification de son extinction.

Commentaire

1) Le présent article énonce les règles générales pour mettre fin à un traité appliqué à titre provisoire entre un Etat successeur et un autre Etat partie au traité. Le *paragraphe 1* concerne la fin du traité dans les cas d'application provisoire d'un traité multilatéral conformément à l'article 22, et le *paragraphe 2* concerne la fin du traité dans les cas d'application provisoire d'un traité bilatéral conformément à l'article 23. Dans les deux cas, il est envisagé que le traité prend fin soit par accord mutuel soit par notification avec un préavis raisonnable. Certes, le droit général des traités prévoit d'autres manières de mettre fin à l'application provisoire d'un traité — par exemple si les Etats intéressés concluent un nouveau traité qui porte sur la même matière et qui est incompatible avec l'application du traité antérieur —, mais la Commission a estimé que le présent article devrait être limité aux règles concernant expressément la fin de l'application provisoire d'un traité conclu par l'Etat prédécesseur qui est appliqué à titre provisoire entre l'Etat successeur et un autre Etat partie.

2) Lorsqu'il est mis fin au traité par voie d'accord, l'essentiel est de savoir quel Etat ou quels Etats doivent

³¹¹ Voir, par exemple, les trois études du Secrétariat sur « La succession d'Etats en matière de traités bilatéraux »: *Annuaire de la Commission du droit international*, 1970, vol. II, p. 111, doc. A/CN.4/229; et documents A/CN.4/243 et A/CN.4/243/Add.1 (v. ci-dessus note 26).

donner leur accord. S'il s'agit de traités bilatéraux, il n'y a pas de difficulté; il en va de même d'un traité multilatéral appliqué à titre provisoire entre l'Etat successeur et telle ou telle partie conformément à l'article 22. Par hypothèse, il faut le consentement des deux Etats qui appliquent le traité à titre provisoire. S'il s'agit d'un traité multilatéral de caractère restreint, de même qu'il fallait le consentement de toutes les parties et de l'Etat successeur pour appliquer le traité à titre provisoire, il le faut aussi pour mettre fin à cette application provisoire.

3) Lorsqu'il s'agit de mettre fin au traité en donnant un préavis raisonnable, l'essentiel est de savoir quel est l'Etat ou quels sont les Etats qui peuvent donner ce préavis et de déterminer ce qui constitue un préavis raisonnable. En ce qui concerne l'Etat ou les Etats qui peuvent donner le préavis, là encore il n'y a de difficulté ni dans le cas d'un traité bilatéral ni dans celui d'un traité multilatéral: l'Etat successeur ou l'autre Etat partie qui applique le traité à titre provisoire peut notifier, en donnant un préavis raisonnable, qu'il va y mettre fin. S'il s'agit d'un traité multilatéral de caractère restreint, le préavis peut être donné soit par l'Etat successeur soit par les parties; il faut alors se demander si le préavis doit être donné par toutes les parties. La Commission a estimé qu'en principe la fin de l'application provisoire d'un traité à l'égard d'un Etat successeur était une question qui concernait toutes les parties, mais elle a jugé qu'il n'était pas nécessaire de spécifier que le préavis devait être donné par toutes les parties.

4) L'obligation de donner un préavis raisonnable a pour but de protéger à la fois l'Etat successeur et les autres Etats parties, qui pourraient se trouver aux prises avec des difficultés administratives et autres s'il était mis fin brusquement à l'application provisoire d'un traité. La Commission a noté que l'article 56 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, relatif à la dénonciation ou au retrait d'un traité, prévoit, à propos d'un problème qui présente des aspects similaires, un préavis de douze mois. Eu égard au type de traités qui sont généralement en jeu — traités de commerce, traités relatifs aux transports aériens, conventions fiscales, traités d'extradition —, la Commission a estimé qu'un préavis analogue serait indiqué dans le présent contexte. Par contre, si le traité prévoit un préavis plus court, il serait logique que le même délai s'applique aussi à la fin de l'application provisoire du traité conformément au présent article.

5) En conséquence, le *paragraphe 1* de l'article dispose que l'application provisoire d'un *traité multilatéral* conformément à l'article 22 prend fin *a)* si les Etats qui appliquent le traité à titre provisoire en sont ainsi convenus; *b)* si l'Etat successeur ou l'autre Etat partie en question notifie en donnant un préavis raisonnable qu'elle prendra fin, à l'expiration de ce préavis; ou *c)* dans le cas d'un traité multilatéral restreint, si l'Etat successeur ou les parties notifient en donnant un préavis raisonnable qu'elle prendra fin, à l'expiration de ce préavis. Le *paragraphe 2* dispose que l'application provisoire d'un *traité bilatéral* conformément à l'article 23 prend fin: *a)* si l'Etat successeur et l'autre Etat partie en sont ainsi convenus; ou *b)* si l'Etat successeur ou l'autre Etat partie notifie en donnant un préavis raisonnable qu'elle prendra fin, à l'expiration de ce préavis.

6) Enfin, le *paragraphe 3* précise qu'aux fins des présents articles est considéré comme *préavis raisonnable* pour mettre fin à l'application provisoire: *a)* le délai dont les Etats intéressés pourront convenir; ou *b)* à défaut d'accord, un préavis de douze mois, à moins qu'un préavis plus court ne soit prescrit par le traité pour la notification de son extinction.

SECTION 5. — ETATS FORMÉS DE DEUX OU PLUSIEURS TERRITOIRES

Article 25. — Etats nouvellement indépendants formés de deux ou plusieurs territoires

Lorsque l'Etat nouvellement indépendant a été formé de deux ou plusieurs territoires à l'égard desquels les traités en vigueur à la date de la succession d'Etats n'étaient pas identiques, tout traité qui est maintenu en vigueur conformément aux articles 12 à 21 est considéré comme s'appliquant à l'égard de l'ensemble du territoire de cet Etat, à moins

a) Qu'il ne ressorte du traité ou qu'il ne soit par ailleurs établi que l'application du traité à l'ensemble du territoire serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou que l'effet de la réunion des territoires est de changer radicalement les conditions de l'application du traité;

b) Que, dans le cas d'un traité multilatéral autre que celui qui est visé au *paragraphe 3* de l'article 12, la notification de la succession ne soit limitée au territoire à l'égard duquel le traité était en vigueur avant la succession;

c) Que, dans le cas d'un traité multilatéral du type visé au *paragraphe 3* de l'article 12, l'Etat successeur et les autres Etats parties n'en conviennent autrement;

d) Que, dans le cas d'un traité bilatéral, l'Etat successeur et l'autre Etat partie n'en conviennent autrement.

Commentaire

1) L'article 25 vise le cas particulier de la création d'un Etat nouvellement indépendant formé de deux ou plusieurs territoires *qui n'étaient pas encore des Etats à la date de la succession* et à l'égard desquels les traités en vigueur à la date de la succession d'Etats n'étaient pas identiques. Ce cas doit être distingué de celui de l'unification de deux ou plusieurs *Etats* en un seul Etat, qui fait l'objet de l'article 26 du projet.

2) La situation juridique de base qui existe au moment de la succession n'est pas la même lorsque ce sont deux ou plusieurs Etats qui s'unissent que lorsqu'il y a formation d'un Etat à partir de deux ou plusieurs territoires³¹². Les

³¹² L'International Law Association considère qu'un Etat composé est un Etat « formé de plusieurs Etats ou territoires antérieurement séparés », mettant ainsi dans le même groupe toutes les unions ou fédérations, qu'elles soient constituées par une union d'*Etats* ou simplement par deux ou plusieurs *territoires*. Voir International Law Association, *Report of the fifty-third Conference, Buenos Aires, 1968*, Londres, 1969, p. 600 [Interim Report of the Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors (rapport intérimaire du Comité de la succession des Etats nouveaux aux traités et à certaines autres obligations de leurs prédécesseurs), note 2].

Etats qui s'unissent pour former un seul Etat ont un régime de traités antérieur qui leur est propre — un complexe déjà existant de traités auxquels chacun d'eux est partie en son nom propre. Dans le cas d'un simple territoire, il peut exister un complexe de traités que la puissance administrante avait rendus antérieurement applicables à ce territoire, mais ce ne sont pas des traités auxquels le territoire est lui-même partie au moment où il s'unit à un autre territoire ou à d'autres territoires pour former un Etat: ce sont au contraire des traités auxquels l'Etat successeur ne sera considéré comme partie qu'après une notification de succession, s'il s'agit d'un traité multilatéral, ou en vertu d'un accord, s'il s'agit d'un traité bilatéral.

3) Un exemple d'un tel Etat de type fédéral composé de plusieurs territoires est le Nigéria, qui a été formé à partir de quatre anciens territoires: la colonie de Lagos, les deux protectorats du Nigéria septentrional et du Nigéria méridional, et la région nord du Territoire sous tutelle du Cameroun, anciennement administré par le Royaume-Uni³¹³. La situation qui existait à la veille de l'indépendance en ce qui concerne les traités a été évaluée à peu près comme suit³¹⁴: sur les 78 traités multilatéraux qui intéressaient des parties du Nigéria avant l'indépendance, 37 s'appliquaient à tous les territoires, 31 au Lagos seulement, 3 aux deux protectorats seulement, 6 à la fois au Lagos et aux deux protectorats, et 1 au seul territoire sous tutelle. Sur 222 traités bilatéraux, 151 s'appliquaient aux quatre parties également, 53 au Lagos seulement, 1 aux deux protectorats seulement, 13 à la fois au Lagos et aux deux protectorats, et 2 au seul territoire sous tutelle. Le Nigéria est un Etat qui a conclu un accord de dévolution avec le Royaume-Uni avant l'indépendance et qui a depuis notifié ou reconnu sa succession à un certain nombre de traités multilatéraux et bilatéraux susmentionnés. Ni dans l'accord de dévolution³¹⁵ ni dans ses notifications ou reconnaissances, le Nigéria ne semble avoir fait de distinction entre les traités qui étaient précédemment applicables à l'égard des quatre territoires et ceux qui ne l'étaient qu'à certains d'entre eux. En outre, en notifiant ou en reconnaissant le maintien en vigueur de tous traités à son égard, le Nigéria semble avoir présumé qu'ils s'appliqueraient à l'ensemble du Nigéria, et non pas seulement à l'égard des régions auxquelles ils étaient respectivement applicables avant l'indépendance. Aussi bien les dépositaires³¹⁶ que les autres parties

contractantes semblent avoir admis ce point de vue, car eux aussi se réfèrent simplement au Nigéria³¹⁷.

4) La Fédération de Malaisie présente un cas plus compliqué, comportant deux étapes. La première fut la formation, en 1957, de la Fédération de Malaisie en tant qu'Etat indépendant constitué par les deux colonies de Malacca et de Penang et par neuf protectorats. Le groupement de ces territoires dans une association fédérale avait commencé en 1948, si bien que les traités britanniques postérieurs à 1948 étaient applicables à l'égard de l'ensemble de la fédération au moment de l'indépendance. Cependant, les traités britanniques antérieurs à 1948 n'étaient applicables qu'aux seuls territoires à l'égard desquels ils avaient été conclus. L'accord de dévolution conclu par la Malaisie³¹⁸ se référait simplement aux instruments qui pouvaient être considérés comme s'appliquant à la Fédération de Malaisie ou à l'égard de celle-ci. Mais l'article 169 de la Constitution³¹⁹, relatif au pouvoir du gouvernement fédéral de légiférer pour la mise en œuvre des traités, disposait que tout traité conclu par le Royaume-Uni « au nom de la Fédération ou d'une partie de celle-ci » devrait être considéré comme un traité entre la Fédération et l'autre pays intéressé. Ce que visait au juste cette disposition n'est pas très clair. Toutefois, en pratique, ni la Fédération ni les dépositaires ne semblent, dans le cas des traités multilatéraux, avoir établi de lien entre la participation de la Malaisie et les régions particulières de la Malaisie à l'égard desquelles le traité était précédemment applicable³²⁰. Dans le cas des traités bilatéraux, la pratique dont la Commission a connaissance n'indique pas clairement dans quelle mesure le maintien en vigueur des traités antérieurs à l'indépendance est lié aux régions particulières à l'égard desquelles ils étaient applicables.

5) La seconde étape du processus de fédération a eu lieu en 1963 lorsque, par un nouvel accord, Singapour, Sabah et Sarawak sont entrés dans la Fédération, les amendements nécessaires à cet effet ayant été apportés à la Constitution. L'article 169 continuait à figurer dans la Constitution amendée et était donc en principe applicable en droit interne à l'égard des nouveaux territoires, mais il ne fut pas conclu d'accord de dévolution entre le Royaume-Uni et la Fédération au sujet de ces territoires. Dans deux avis donnés en 1963, le Service juridique des Nations Unies a considéré l'entrée de ces trois territoires dans la Fédération comme un agrandissement de celle-ci. Dans le premier avis, qui avait trait au statut de la Malaisie comme Membre de l'ONU, après avoir exposé les faits essentiels et certains précédents, le Service juridique déclarait :

³¹⁷ Voir, par exemple, Etats-Unis d'Amérique, Department of State, *Treaties in Force: A List of Treaties and Other International Agreements of the United States in Force on January 1, 1972*, Washington (D.C.), U.S. Government Printing Office, 1972, p. 179 et 180.

³¹⁸ Voir Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'Etats* (op. cit.), p. 76.

³¹⁹ *Ibid.*, p. 87 et 88.

³²⁰ Voir la demande d'information du Secrétaire général par lettre du 9 décembre 1957 dans *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. II, p. 131, doc. A/CN.4/150, par. 44; et *Traités multilatéraux... 1971* (op. cit.), où il est fait mention simplement de la Malaisie en tant que partie à certains des traités énumérés dans la lettre du Secrétaire général.

³¹³ Il y a eu, depuis 1914, unification de certains de ces territoires, à la suite de la réunion du Nigéria septentrional et du Nigéria méridional, la totalité du territoire prenant le nom de « Colonie et Protectorat du Nigéria ». Le territoire entier a ensuite été divisé en trois zones: la Colonie du Nigéria et deux protectorats: la Province septentrionale et la Province méridionale — cette dernière ultérieurement divisée en Province orientale et Province occidentale. En 1951, les trois provinces ont été rebaptisées « régions ». A la date de l'indépendance, il existait des traités conclus par le Royaume-Uni et applicables à diverses parties du Nigéria nonobstant cette unification.

³¹⁴ L'ensemble des traités multilatéraux et bilatéraux représente un total d'environ 300 traités en vigueur à la date de l'indépendance pour les diverses parties du Nigéria.

³¹⁵ Pour le texte, voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. II, p. 148, doc. A/CN.4/150, annexe, n° 10.

³¹⁶ Voir par exemple la demande d'information du Secrétaire général par lettre du 28 février 1961 (*ibid.*, p. 137, par. 96).

Un examen de l'Accord du 9 juillet 1963 relatif à la Malaisie ainsi que des amendements constitutionnels confirme donc la conclusion que la personnalité et l'identité internationales de la Fédération de Malaisie n'ont pas été atteintes par les changements qui se sont produits. En conséquence, la Malaisie conserve la qualité de Membre de l'Organisation des Nations Unies qu'avait la Fédération de Malaisie.

A supposer même qu'un examen des modifications constitutionnelles ait abouti à la conclusion opposée, à savoir que ce qui s'était produit était non un agrandissement de la Fédération existante, mais une fusion dans une union ou fédération nouvelle, le résultat n'aurait pas été nécessairement différent, comme le montrent le cas de la République arabe unie et celui de la République fédérale du Cameroun [...] ³²¹.

Alors que cet avis portait sur la succession au statut de Membre de l'ONU, le second concernait la succession à un traité (un accord avec le Fonds spécial). La substance de l'avis donné en la matière par le Service juridique de l'ONU est la suivante :

Comme vous le savez, l'Accord conclu entre le Royaume-Uni et le Fonds spécial devait s'appliquer aux projets exécutés par le Fonds spécial dans des territoires dont les relations internationales étaient assurées par le Royaume-Uni (voir, par exemple, le premier alinéa du préambule de l'Accord). Etant donné les récents changements survenus sur le plan de la représentation internationale de Sabah (Bornéo du Nord) et de Singapour, *on peut considérer que l'accord conclu avec le Royaume-Uni a cessé de s'appliquer à ces territoires conformément aux principes généraux du droit international* *, et ce bien que les plans d'opérations concernant les projets fassent, à strictement parler, partie de l'accord conclu avec le Royaume-Uni, aux termes du paragraphe 2 de l'article premier de l'accord. Le Fonds spécial pourrait soutenir que l'accord conclu avec le Royaume-Uni se trouve dévolu à la Malaisie et continue de s'appliquer à Singapour et à Sabah (Bornéo du Nord), mais il pourrait fort bien en résulter que deux accords distincts deviendraient applicables à l'intérieur de ces territoires (à savoir, l'accord conclu avec le Royaume-Uni, qui serait applicable aux projets déjà entrepris et, comme on l'expliquera plus loin, l'accord conclu avec la Fédération de Malaisie, qui s'appliquerait aux projets à venir), état de choses qui pourrait créer de la confusion et doit être évité dans la mesure du possible.

Quant à l'accord que le Fonds spécial a conclu avec la Fédération de Malaisie, il reste en vigueur en ce qui concerne l'Etat qui porte actuellement le nom de Malaisie, puisque la personnalité internationale antérieure de la Fédération de Malaisie subsiste et est sans effet sur la qualité de Membre de l'ONU de cet Etat. De même, on doit considérer que le changement de nom de l'Etat en question est sans effet sur l'accord que le Fonds spécial a conclu avec la Fédération de Malaisie. *Nous estimons en outre que l'accord conclu avec la Fédération de Malaisie reste applicable, en vertu même de ses dispositions et sans qu'il y ait besoin d'un échange de lettres, au territoire nouvellement acquis par cet Etat* * ainsi qu'aux plans d'opérations concernant les projets qui seront entrepris dans ce territoire, la Malaisie n'ayant pas indiqué qu'elle entendait qu'il en soit autrement ³²².

Le Service juridique a donc émis l'opinion que la « Malaisie » constituait un agrandissement de la « Fédération de Malaisie » et que l'accord conclu par le Fonds spécial avec la « Fédération de Malaisie » était, conformément au principe de la variabilité des limites territoriales des traités, devenu applicable à Singapour et à Sabah. Cette opinion était sans nul doute conforme au principe qui s'applique généralement aux cas d'agrandissement de

territoire, comme en témoignent les cas de l'adhésion de Terre-Neuve à la Fédération canadienne et de la « fédération » de l'Erythrée avec l'Ethiopie ³²³. En outre, c'est sur ce même principe — à savoir que les traités de la Fédération de Malaisie s'appliqueraient automatiquement aux nouveaux territoires de Singapour, de Sabah et de Sarawak — que semble s'être fondé le Secrétaire général en sa qualité de dépositaire des traités multilatéraux. En effet, sous aucune des nombreuses rubriques « Malaisie » figurant dans la publication *Traités multilatéraux pour lesquels le Secrétaire général exerce les fonctions de dépositaire* ³²⁴, il n'est dit que tel ou tel traité ne s'applique qu'à certaines régions de la Malaisie.

6) De même, en ce qui concerne d'autres traités multilatéraux, la création de la Malaisie semble avoir été considérée comme un simple agrandissement de la Fédération de Malaisie et les traités comme automatiquement applicables à l'ensemble de la Malaisie ³²⁵. Fait exception le cas du GATT, où la Malaisie a fait savoir au Directeur général que certains traités conclus par Singapour, Sarawak et Sabah avant la création de la Malaisie continueraient d'être considérés comme liant ces Etats, mais ne seraient pas étendus aux Etats de l'ancienne fédération malaisienne, et que certains autres traités concernant ces derniers Etats ne seraient pas, pour le moment, étendus aux trois nouveaux Etats ³²⁶.

7) Les circonstances qui ont entouré la création, en 1953, de la Fédération de Rhodésie et du Nyassaland, formée à partir de la colonie de Rhodésie du Sud et des protectorats de Rhodésie du Nord et du Nyassaland, sont assez particulières, si bien qu'il ne semble pas y avoir là un précédent valable d'où l'on puisse tirer des conclusions générales au sujet de la formation d'Etats composés de plusieurs territoires. En effet, la Couronne britannique conservait certains vestiges de pouvoir en matière de relations extérieures de la Fédération, de sorte que ce cas ne peut être considéré comme une « succession » au sens normal du terme.

8) Des Etats créés à partir de deux ou plusieurs territoires peuvent également l'être sous forme d'Etats unitaires : le Ghana et la République somalie en sont des exemples récents. Le Ghana est formé de l'ancienne colonie de la Côte-de-l'Or, d'Achanti, du Protectorat des territoires septentrionaux et du Territoire sous tutelle du Togo. Tous les traités, multilatéraux ou bilatéraux, qui s'appliquaient avant l'indépendance à Achanti, aux territoires septentrionaux ou au Togo s'appliquaient aussi sans exception, semble-t-il, à la Côte-de-l'Or ; en revanche, certains traités qui s'appliquaient à la Côte-de-l'Or ne s'appliquaient pas aux autres parties de ce qui constitue aujourd'hui le Ghana. Ce dernier point est confirmé par les données que l'on trouve dans la publication *Traités multilatéraux pour lesquels le Secrétaire général exerce les*

³²³ Voir ci-dessus art. 10, par. 5 du commentaire.

³²⁴ Nations Unies, *Traités multilatéraux... 1971* (op. cit.).

³²⁵ Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 38 et 41, doc. A/CN.4/219, par. 53 et 63 ; et *ibid.*, 1970, vol. II, p. 99, doc. A/CN.4/255, par. 114 et 115.

³²⁶ *Ibid.*, 1968, vol. II, p. 85, doc. A/CN.4/200/Rev.2 et 200/Add.1 et 2, par. 371.

³²¹ Nations Unies, *Annuaire juridique, 1963* (publication des Nations Unies, numéro de vente : 65.V.3), p. 169.

³²² *Ibid.*, p. 185.

*fonctions de dépositaire*³²⁷. En ce qui concerne les traités bilatéraux, il semble que, sur les 9 traités signés par le Royaume-Uni figurant (sous la rubrique « Ghana ») dans la publication des Etats-Unis *Treaties in Force*, 3 s'appliquaient, antérieurement à la seule Côte-de-l'Or, 1 à la Côte-de-l'Or et Achanti seulement, et 5 seulement aux quatre régions du Ghana.

9) Après avoir accédé à l'indépendance, le Ghana a notifié sa succession à un certain nombre de traités multilatéraux dont le Secrétaire général est dépositaire; quelques-uns de ces traités ne s'appliquaient précédemment qu'à certaines parties de ce qui est aujourd'hui son territoire. Rien n'indique, dans la pratique du Secrétaire général, que les notifications de succession du Ghana soient limitées à des régions particulières de l'Etat; rien n'indique non plus, dans la publication américaine *Treaties in Force*, que l'un quelconque des neuf traités bilatéraux conclus par le Royaume-Uni qui y sont désignés comme étant en vigueur à l'égard du Ghana soit limité dans son application aux régions particulières à l'égard desquelles il était en vigueur avant l'indépendance. La Commission n'a pas non plus trouvé d'exemple d'une pratique contraire dans les études du Secrétariat sur la succession en matière de traités multilatéraux ou bilatéraux ni dans *Documentation concernant la succession d'Etats*³²⁸. En d'autres termes, il semble avoir été présumé qu'en acceptant la succession le Ghana entendait qu'elle s'applique à l'ensemble de son territoire, même si le traité n'était précédemment applicable qu'à une partie du nouvel Etat.

10) La République somalie est un Etat unitaire qui a été formé à partir de la Somalie italienne et de la Somalie britannique. Ces deux territoires avaient déjà accédé à l'indépendance avant de s'unir pour former la République somalie, si bien que, techniquement, on peut dire qu'il s'agit d'une unification d'*Etats*. Cependant leur existence séparée en tant qu'*Etats* indépendants a été très brève et devait être une simple étape vers la création d'une république unitaire. Par conséquent, du point de vue de la succession en matière de traités, ce cas présente certaines analogies avec celui du Ghana, étant admis que la création de la République somalie a comporté une double succession. L'attitude générale du Gouvernement somalien consiste, semble-t-il, à considérer que les traités, dans la mesure où ils sont maintenus en vigueur, ne s'appliquent qu'aux régions auxquelles ils s'appliquaient territorialement avant l'indépendance. Cela correspond en tout cas à la position prise par la Somalie à l'égard des conventions de l'OIT qui s'appliquaient antérieurement à l'un ou à l'autre des deux territoires à partir desquels elle a été formée ou à ces deux territoires³²⁹. Deux de ces conventions étaient applicables à la fois au Territoire sous tutelle et à la Somalie britannique avant la création de la République somalie, et la Somalie a reconnu qu'elles continuaient à être en vigueur à l'égard de l'ensemble de son territoire. Sept autres conventions étaient antérieurement applicables au Territoire sous tutelle mais non à la

Somalie britannique, et six autres à la Somalie britannique mais non au Territoire sous tutelle. La Somalie a aussi reconnu ces conventions comme restant en vigueur, mais seulement à l'égard de la partie de son territoire à laquelle elles étaient antérieurement applicables. Il semble que la Somalie adopte la même attitude au sujet des traités d'extradition, et quelle refuserait par conséquent l'extradition d'une personne se trouvant dans l'ancien Territoire sous tutelle si l'extradition était demandée en vertu d'un ancien traité d'extradition britannique applicable à l'ancienne Somalie britannique.

11) Dans l'ensemble, la Somalie a été très parcimonieuse pour reconnaître sa succession en matière de traité, comme en témoigne le très petit nombre de références faites à la Somalie dans les études du Secrétariat. On peut en voir une autre preuve dans le fait qu'elle n'a reconnu sa succession à aucun des traités multilatéraux dont le Secrétaire général est dépositaire³³⁰. En ce qui concerne ces derniers traités, la position adoptée par le Secrétaire général en 1961 dans la demande d'information qu'il a adressée à la Somalie ne manque pas d'intérêt. Sa lettre énumérait neuf traités multilatéraux antérieurement applicables aussi bien au Territoire sous tutelle qu'à la Somalie britannique et précisait que, dès que la Somalie notifierait qu'elle se reconnaissait liée par ces instruments, elle serait considérée comme partie à ces instruments en son nom propre et à compter de la date de l'indépendance. Le Secrétaire général ajoutait:

La même procédure pourrait s'appliquer aux instruments dont l'application a été étendue par le Gouvernement de l'Italie seulement à l'ancien Territoire sous tutelle de la Somalie ou par le Gouvernement du Royaume-Uni seulement à l'ancienne Somalie britannique, à condition que votre gouvernement considère que ces instruments s'appliquent maintenant à tout le territoire de la République somalie³³¹.

Ce passage semble refuser à la Somalie la possibilité de notifier sa succession aux traités en question uniquement à l'égard du territoire auquel ils étaient antérieurement applicables. S'il en est bien ainsi, on peut se demander si, vu la pratique ultérieure, ces mots reflètent toujours la position du Secrétaire général sur la possibilité d'une succession limitée au territoire particulier auquel le traité s'appliquait antérieurement.

12) La pratique résumée aux paragraphes qui précèdent indique que la formation d'un Etat à partir de deux ou plusieurs territoires relève des règles de la troisième partie (Etats nouvellement indépendants) du présent projet d'articles, et que la seule question particulière qui se pose est celle du champ d'application territoriale à attribuer à un traité qui, à la date de la succession, n'était pas en vigueur à l'égard de tous les territoires qui composent le nouvel Etat indépendant, lorsque ce dernier a reconnu que ledit traité continuait d'être en vigueur.

13) Ainsi qu'il ressort de la pratique établie, la question du champ d'application territoriale a été résolue d'une certaine manière dans certains cas et d'une manière différente dans d'autres. Cependant, une fois admis que, pour un Etat nouvellement indépendant, la succession

³²⁷ Nations Unies, *Traités multilatéraux... 1971* (op. cit.).

³²⁸ Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'Etats* (op. cit.).

³²⁹ Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. II, p. 138, doc. A/CN.4/150, par. 106.

³³⁰ *Ibid.*

³³¹ *Ibid.*, par. 103.

est une question de consentement, les différences de pratique sont conciliables, du fait qu'elles correspondent simplement à des différences d'intention — de consentement — des Etats intéressés. Il s'agit alors de savoir si, dans le cas d'un Etat nouvellement indépendant composé de deux ou plusieurs anciens territoires, un traité doit être présumé s'appliquer à l'ensemble du territoire du nouvel Etat, sauf manifestation d'une intention contraire, ou si un traité doit être présumé ne s'appliquer qu'au territoire ou aux territoires à l'égard desquels il était en vigueur antérieurement, à moins que n'apparaisse l'intention du nouvel Etat indépendant de l'étendre à l'ensemble de son territoire.

14) La Commission a estimé que la première solution était la plus appropriée. En conséquence, l'article 25 dispose, dans sa première phrase, que lorsque l'Etat nouvellement indépendant a été formé de deux ou plusieurs territoires à l'égard desquels les traités en vigueur à la date de la succession d'Etats n'étaient pas identiques, tout traité qui est maintenu en vigueur conformément aux articles 12 à 21 du projet est considéré comme s'appliquant à l'égard de l'ensemble du territoire de cet Etat.

15) Cependant, la Commission a jugé nécessaire d'exclure de cette présomption relative à « l'ensemble du territoire » les cas mentionnés aux alinéas a à d de l'article. La première exception a trait au cas où il ressort du traité ou est par ailleurs établi que l'application du traité à l'ensemble du territoire serait incompatible avec son objet et son but ou que l'effet de la réunion des territoires est de changer radicalement les conditions de l'application du traité (alinéa a). La deuxième exception concerne les traités multilatéraux autres que les traités restreints : dans ce cas, l'Etat nouvellement indépendant peut indiquer dans sa notification de succession que l'application du traité est limitée au territoire à l'égard duquel le traité était en vigueur avant la succession (alinéa b). Enfin, pour les traités multilatéraux restreints et les traités bilatéraux, la présomption en faveur de « l'ensemble du territoire » peut être annulée par accord entre l'Etat successeur et les autres Etats parties (alinéas c et d).

QUATRIÈME PARTIE

UNIFICATION, DISSOLUTION ET SÉPARATION D'ÉTATS

Article 26. — Unification d'Etats

1. En cas d'unification de deux ou plusieurs Etats en un Etat, tout traité qui, à la date de cette unification, est en vigueur entre l'un de ces Etats et d'autres Etats parties au traité reste en vigueur entre l'Etat successeur et ces autres Etats parties, à moins

a) Que l'Etat successeur et les autres Etats parties n'en conviennent autrement; ou

b) Que l'application du traité en question après l'unification des Etats ne soit incompatible avec l'objet et le but du traité ou que l'unification des Etats n'ait pour effet de changer radicalement les conditions de l'application du traité.

2. Un traité qui reste en vigueur conformément au paragraphe 1 n'a force obligatoire que pour la partie du territoire de l'Etat successeur à l'égard de laquelle ce traité était en vigueur à la date de l'unification des Etats, à moins

a) Que l'Etat successeur ne notifie aux parties ou au dépositaire d'un traité multilatéral que le traité doit être considéré comme ayant force obligatoire pour l'ensemble de son territoire;

b) Que, dans le cas d'un traité multilatéral visé au paragraphe 3 de l'article 12, l'Etat successeur et toutes les parties n'en conviennent autrement; ou

c) Que, dans le cas d'un traité bilatéral, l'Etat successeur et l'autre Etat partie n'en conviennent autrement.

3. Les paragraphes 1 et 2 s'appliquent aussi en cas d'unification d'un Etat successeur avec un autre Etat.

Commentaire

1) Cet article traite d'une succession d'Etats résultant de l'unification en un Etat de deux ou plusieurs Etats, dont chacun avait une personnalité internationale distincte à la date de la succession. Le cas de naissance d'un Etat par suite du regroupement de deux ou plusieurs territoires qui n'étaient pas encore des Etats à la date de la succession relève des règles qui régissent les Etats nouvellement indépendants et a donc été traité séparément à l'article 25 (troisième partie) du projet. Le transfert d'un simple territoire à un Etat existant relève lui aussi d'une disposition antérieure du projet d'articles, à savoir la règle de la variabilité des limites territoriales des traités, énoncée à l'article 10.

2) La succession d'Etats envisagée dans le présent article implique, par conséquent, la disparition de deux ou plusieurs Etats souverains et, par suite de leur unification, la création d'un nouvel Etat. La forme particulière de l'organisation constitutionnelle interne adoptée par l'Etat successeur n'intervient pas. L'unification peut conduire à un Etat entièrement unitaire, à une fédération ou à toute autre forme d'arrangement constitutionnel. En d'autres termes, le degré d'identité distincte que conservent les Etats originaires, après leur unification, dans le cadre de la constitution de l'Etat successeur, ne joue aucun rôle pour l'application des dispositions énoncées dans cet article.

3) S'agissant uniquement de l'unification de deux ou plusieurs Etats en un Etat, les associations d'Etats ayant le caractère d'organisations intergouvernementales — comme par exemple l'ONU, les institutions spécialisées, l'OEA, le Conseil de l'Europe, le CAEM, etc. — restent entièrement en dehors du champ d'application de cet article. Il en est de même de certaines unions de caractère hybride qui peuvent paraître présenter une certaine analogie avec une unification d'Etats, mais n'aboutissent pas à la création d'un nouvel Etat et ne constituent donc pas une succession d'Etats.

4) La Communauté économique européenne, sur le caractère juridique de laquelle les opinions diffèrent, offre l'exemple d'une de ces entités hybrides. Aux fins de la présente étude, il suffit de dire que, du point de vue de la succession en matière de traités, la communauté semble rester sur le plan des organisations intergouvernementales.

Il est clair, par exemple, que l'article 234 du Traité de Rome (Traité instituant la Communauté économique européenne³³²) aborde la question des traités conclus par les Etats membres avec des pays tiers avant la création de la Communauté en se plaçant au point de vue des règles régissant l'application de traités successifs portant sur la même matière (article 30 de la Convention de Vienne sur le droit des traités). En d'autres termes, les traités antérieurs à la Communauté sont envisagés dans le Traité de Rome dans le contexte de la compatibilité des obligations conventionnelles, et non pas dans celui de la succession ou de la variabilité des limites territoriales des traités. Cela est vrai aussi des instruments qui ont établi les deux autres communautés européennes³³³. En outre, le Traité relatif à l'adhésion, en date du 22 janvier 1972, qui énonce les conditions dans lesquelles quatre autres Etats peuvent adhérer à la Communauté économique européenne et à l'Euratom³³⁴, envisage les traités antérieurs à l'adhésion conclus par les Etats candidats sur la base de la compatibilité des obligations conventionnelles — ces Etats étant requis d'adapter leurs obligations conventionnelles existantes aux obligations découlant de leur adhésion aux communautés. De même, le Traité relatif à l'adhésion dispose expressément que les nouveaux Etats membres seront liés par diverses catégories de traités antérieurs à l'adhésion conclus par les communautés ou par leurs Etats membres originaires, et ne s'appuie pas sur l'application d'un principe de succession ou de variabilité des limites territoriales des traités.

5) De nombreuses autres unions économiques ont été créées, sous des formes diverses et présentant divers degrés d'organisation « communautaire » : AEELE, ALALE et autres zones de libre-échange, et Benelux. En général, les constitutions de ces unions économiques ne laissent aucun doute sur leur caractère essentiel, qui est celui d'organisations intergouvernementales. Dans le cas de l'Union économique belgo-luxembourgeoise, si la Belgique peut être expressément autorisée à conclure des traités au nom de l'Union, les rapports entre les deux pays au sein de l'Union paraissent se situer nettement sur le plan international. Dans la pratique, toutes ces unions économiques — y compris l'union douanière entre le Liechtenstein et la Suisse, qui est étroitement intégrée — ont été traitées comme des unions internationales et n'ont pas été considérées comme emportant création d'un nouvel Etat.

6) En analysant les effets d'une unification d'Etats sur les traités, les auteurs tendent à établir une distinction

entre les cas dans lesquels l'Etat successeur est organisé sous une forme fédérale et ceux dans lesquels l'Etat successeur adopte une autre forme constitutionnelle de gouvernement, mais ils inclinent aussi à conclure que cette distinction est sans grande portée. Parmi les exemples historiques le plus couramment mentionnés figure la formation des Etats-Unis d'Amérique, de la Suisse, de la Fédération allemande de 1871, la fondation de la Grande République d'Amérique centrale en 1895 et les anciennes unions entre la Norvège et la Suède et entre le Danemark et l'Islande. Les principaux précédents modernes sont l'unification de l'Egypte et de la Syrie en 1958 et du Tanganyika et de Zanzibar en 1964.

7) On a offert diverses interprétations de l'effet de la formation de la Fédération allemande de 1871 sur les traités préexistants, mais, selon le point de vue qui paraît l'emporter, les traités des divers Etats allemands continuaient soit à lier l'Etat fédéral en tant que successeur de l'Etat composant intéressé, dans leurs limites régionales respectives, soit à lier les divers Etats par l'intermédiaire de l'Etat fédéral jusqu'au moment où celui-ci y mettait fin en créant une incompatibilité par l'exercice de son pouvoir législatif. Il est vrai que certains traités conclus par des Etats donnés étaient considérés comme applicables à l'égard de l'ensemble de la fédération, mais ces cas ne semblent avoir concerné que des catégories particulières de traités et, en général, la continuité des traités conclus par les Etats se bornait à leurs limites régionales respectives. Conformément à la constitution fédérale, les divers Etats conservaient à la fois leur compétence législative et leur compétence en matière de conclusion de traités, sous réserve de l'exercice des pouvoirs du gouvernement fédéral dans le même domaine, lesquels étaient prépondérants.

8) Aux termes de la Constitution fédérale suisse de 1848, le pouvoir de conclure et d'appliquer des traités était dévolu au gouvernement fédéral. En même temps, les cantons conservaient un pouvoir concomitant — subordonné, il est vrai — de conclure avec les Etats étrangers des traités concernant « l'économie publique, les rapports de voisinage et de police »³³⁵. Il paraît clair que les traités conclus par les divers cantons avant la fédération étaient considérés comme restant en vigueur dans leurs limites régionales respectives après la formation de la fédération. En même temps, il semble que le principe de continuité n'ait pas été limité aux traités relevant du pouvoir de conclure des traités que possédaient encore les cantons après la fédération. On constate en outre que les traités antérieurement conclus par les cantons ne sont pas considérés, en droit suisse, comme abrogés en raison simplement de leur incompatibilité avec une loi fédérale ultérieure, et qu'il n'y est mis fin que par l'exercice ultérieur du pouvoir fédéral de conclure des traités.

9) La fondation de la Grande République d'Amérique centrale en 1895 constitue un autre précédent, encore que l'existence de cette fédération ait été de très courte durée. En l'occurrence, le Salvador, le Nicaragua et le Honduras ont signé un traité de fédération constituant la Grande

³³² Voir Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 294, p. 17.

³³³ Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, paragraphe 17 de la Convention relative aux dispositions transitoires (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 261, p. 296 et 298); et Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom), articles 105 et 106 (*ibid.*, vol. 294, p. 312 et 313).

³³⁴ Traité relatif à l'adhésion à la Communauté économique européenne et à la Communauté européenne de l'énergie atomique du Royaume du Danemark, de l'Irlande, du Royaume de Norvège et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord : Acte relatif aux conditions d'adhésion et aux adaptations des traités, art. 4 (voir *Journal officiel des communautés européennes — Législation*, édition spéciale, Luxembourg, 27 mars 1972, 15^e année, n° L 73, p. 14 et 15).

³³⁵ C. Hilty, *Les constitutions fédérales de la Confédération suisse*, Neuchâtel, Attinger, 1891, p. 439.

République et, en 1897, la Grande République elle-même a conclu un autre traité de fédération avec le Costa Rica et le Guatemala, par lequel la fédération était étendue à ces deux républiques. Le second traité, comme le premier, attribuait à la fédération le pouvoir de conclure des traités, mais il disposait aussi expressément que « les traités antérieurs conclus par les Etats resteront en vigueur dans la mesure où ils ne sont pas contraires au présent traité ³³⁶ ».

10) La notification faite par l'Union soviétique le 23 juillet 1923 au sujet des traités existants des Républiques russe, biélorusse, ukrainienne et transcaucasienne peut sans doute être considérée comme un précédent de type analogue. La notification précisait que

le Commissariat du peuple aux affaires étrangères de l'URSS est chargé d'assurer, au nom de l'Union, toutes ses relations internationales, y compris l'exécution de tous traités et conventions conclus par les républiques mentionnées ci-dessus avec des Etats étrangers, qui resteront en vigueur dans les territoires des républiques respectives.

11) L'admission du Texas — alors Etat indépendant — parmi les Etats-Unis d'Amérique en 1845 mérite aussi d'être examinée dans ce contexte. Conformément à la Constitution des Etats-Unis, tous les pouvoirs de conclure des traités sont dévolus au gouvernement fédéral, et la conclusion de traités est expressément interdite aux divers Etats. Ils ne peuvent conclure d'accords avec des puissances étrangères qu'avec le consentement du Congrès, ce qui a toujours été considéré comme signifiant qu'ils ne peuvent pas conclure de traités de leur propre autorité. Les Etats-Unis ont adopté le point de vue selon lequel les traités du Texas antérieurs à la fédération étaient devenus caducs et le Texas était soumis au régime conventionnel des Etats-Unis : en d'autres termes, il fallait appliquer le principe de la variabilité des limites territoriales des traités. D'abord, la France et la Grande-Bretagne ont élevé des objections, cette dernière soutenant que le Texas ne pouvait, en entrant volontairement dans la fédération des Etats-Unis, s'affranchir lui-même de ses propres traités en vigueur. Plus tard, en 1857, la Grande-Bretagne a admis le point de vue des Etats-Unis selon lequel les traités du Texas antérieurs à la fédération étaient devenus caducs. Il semble toutefois que le raisonnement des juristes britanniques ait été légèrement différent de celui du Gouvernement des Etats-Unis.

12) Pour ce qui est des Etats successeurs non fédéraux, il n'est pas nécessaire de tenir compte des « unions personnelles », car elles ne soulèvent pas de question de succession. Tout ce qu'il en résulte, c'est que deux Etats ont parfois, presque fortuitement, la même personne comme chef d'Etat (par exemple, la Grande-Bretagne et le Hanovre entre 1714 et 1837), et ces unions n'affectent en rien les relations conventionnelles des Etats intéressés avec d'autres Etats. Quoi qu'il en soit, elles paraissent caduques. Les unions dites « réelles », par contre, entraînent la création d'un Etat successeur composé. Ce type d'Etat existe lorsque deux ou plusieurs Etats, dont

³³⁶ « Los tratados anteriores celebrados entre los Estados quedarán vigentes en lo que no se opongan al presente Pacto. » Voir J. M. Bonilla, éd., *Derecho de Gentes Positivo Nicaragüense*, t. II, *Pactos internacionales panamericanos*, Managua, Tipografía y Encuadernación Nacional, 1922, p. 212 et 213.

chacun possède une personnalité internationale distincte, sont unis sous une constitution commune avec un chef d'Etat commun et un organisme commun compétent pour les représenter dans leurs relations avec d'autres Etats. Une union peut avoir certains autres organes communs sans perdre son caractère d'union « réelle » et non pas fédérale, mais pour le problème examiné ici, l'essentiel réside dans l'identité distincte de chacun des Etats et dans les organes communs compétents pour les représenter internationalement dans quelques-uns au moins de leurs domaines d'activité. Parmi les cas relativement anciens d'unions réelles qui sont habituellement mentionnés, on trouve l'union entre la Norvège et la Suède sous la couronne suédoise, de 1814 à 1905, et l'union du Danemark et de l'Islande sous la couronne danoise entre 1918 et 1944. Dans chacun de ces cas, toutefois, l'un des deux Etats de l'union (Norvège et Islande, respectivement) n'avait pas été un Etat indépendant avant l'union, et ces précédents ne sont cités qu'à propos de la dissolution d'unions ³³⁷. Plus pertinents sont les précédents modernes de l'unification de l'Egypte et de la Syrie en 1958 et du Tanganyika et de Zanzibar en 1964.

13) L'Egypte et la Syrie, qui constituaient chacune un Etat indépendant, Membre de l'ONU, se sont proclamées en 1958 constituer un seul Etat, à désigner par le nom de « République arabe unie », l'autorité exécutive étant confiée au chef de l'Etat et l'autorité législative à une seule assemblée législative. L'article 58 de la Constitution provisoire ³³⁸ disposait aussi que la République comprendrait deux provinces, l'Egypte et la Syrie, dont chacune serait dotée d'un conseil exécutif compétent pour examiner et étudier les questions relatives à la mise en œuvre de la politique générale de la province. Toutefois, aux termes de la Constitution, le pouvoir législatif et le pouvoir de conclure des traités (article 56) étaient tous deux confiés aux organes centraux de l'Etat résultant de l'union, sans qu'il y ait aucune mention d'un pouvoir législatif distinct ou d'un pouvoir distinct de conclure des traités pour les régions. A première vue donc, la proclamation et la constitution provisoire destinaient la RAU à être un nouvel Etat unitaire et non pas une « union », qu'elle soit réelle ou fédérale. Dans la pratique, toutefois, l'Egypte et la Syrie étaient généralement reconnues comme conservant dans une certaine mesure leur identité en tant qu'unités distinctes constitutives de la RAU.

14) Cette interprétation s'appuyait sans doute sur l'article 69 de la Constitution provisoire, qui prévoyait expressément le maintien en vigueur de tous les traités antérieurs à l'union conclus par l'Egypte et par la Syrie, dans les limites de la région pour laquelle chaque traité avait été conclu. A l'égard d'Etats tiers, toutefois, cette disposition avait le caractère d'une déclaration unilatérale

³³⁷ L'union de l'Autriche et de la Hongrie dans la monarchie dualiste constitue un autre cas, parfois cité, mais là encore seulement à propos des effets qu'exerce sur les traités la dissolution d'une union.

³³⁸ Pour le texte de la Constitution provisoire de la République arabe unie, voir *The International and Comparative Law Quarterly*, Londres, 1959, vol. 8, p. 374 à 380. Texte français dans : France, Présidence du Conseil et Ministère des affaires étrangères, *La documentation française — Articles et documents*, Paris, 13 mars 1958, n° 0.629, Textes du jour : Documents de politique internationale, DCCLXXI.

qui, en tant que telle, n'avait pas pour eux force obligatoire.

15) Pour ce qui est des traités multilatéraux, le Ministre des affaires étrangères de la RAU a fait la communication suivante au Secrétaire général de l'ONU :

Il convient de noter que le Gouvernement de la République arabe unie déclare que l'Union constitue désormais un seul Etat Membre de l'Organisation des Nations Unies, lié par les dispositions de la Charte, et que tous les traités et accords internationaux conclus par l'Egypte ou la Syrie avec d'autres pays resteront valables dans les limites régionales définies lors de leur conclusion, et conformément aux principes du droit international³³⁹.

A la suite de cette communication, pendant la durée d'existence de l'Union, le Secrétaire général a fait figurer la RAU au nombre des parties à tous les traités auxquels l'Egypte ou la Syrie étaient parties avant la formation de l'Union; en regard de « RAU », il a indiqué si l'Egypte ou la Syrie, ou les deux pays, avaient pris des mesures à propos du traité en question³⁴⁰. Au sujet du traitement accordé à la RAU en ce qui concerne la qualité de Membre des Nations Unies³⁴¹, par sa notification au Secrétaire général, la RAU avait prié ce dernier de faire connaître la création de la République unie à tous les Etats Membres des Nations Unies et aux organes principaux et subsidiaires de l'Organisation, et en particulier à ceux auprès desquels l'Egypte ou la Syrie, ou l'une et l'autre, avaient été représentées. Le Secrétaire général, agissant *ès-qualités*, accepta les lettres de créance délivrées par le Ministre des affaires étrangères de la RAU à son représentant permanent, et en informa les Etats Membres ainsi que les organes principaux et subsidiaires de l'Organisation dans les termes suivants :

En acceptant ces lettres de créance, le Secrétaire général a noté que c'était là un acte qui rentrait dans les limites de ses pouvoirs, sans préjudice et sous réserve des décisions que d'autres organes de l'Organisation des Nations Unies pourront prendre sur la base de la notification de la constitution de la République arabe unie, et de la note du 1^{er} mars 1958 [note du Ministre des affaires étrangères informant le Secrétaire général de la formation de la République unie]³⁴².

Il s'ensuivit que « les représentants de la République [arabe unie] prirent place, sans qu'il y eût d'objection, dans tous les organes des Nations Unies dont l'Egypte et la Syrie, ou l'une des deux, avaient été membres »; cela se produisit sans qu'il y eût « admission » de la RAU en qualité d'Etat Membre³⁴³. Il semble donc que le Secrétaire général et les autres organes des Nations Unies aient estimé que la RAU réunissait et perpétuait en elle-même la personnalité internationale de l'Egypte et celle de la Syrie. Les institutions spécialisées, *mutatis mutandis*, traitèrent de manière analogue le cas de la RAU. L'UIT, pour sa part, considéra la RAU comme partie à son acte constitutif, en maintenant pour l'Egypte et la Syrie diverses réserves correspondant à celles qui figuraient

précédemment dans les instruments de ratification de ces deux Etats³⁴⁴.

16) On procéda de la même manière pour les traités bilatéraux, conformément aux principes énoncés à l'article 69 de la Constitution provisoire : les traités bilatéraux conclus par l'Egypte et la Syrie antérieurement à l'union furent considérés comme demeurant en vigueur dans les limites régionales stipulées lors de leur conclusion. Il ressort de la pratique examinée que tel était le cas des traités d'extradition, des traités de commerce et des accords relatifs aux transports aériens conclus par l'Egypte et la Syrie³⁴⁵. Les listes de « traités en vigueur » publiées par d'autres Etats reflètent une interprétation identique de la situation pour ce qui est des traités conclus par l'Egypte et la Syrie antérieurement à l'union. C'est ainsi que les Etats-Unis d'Amérique ont relevé pour la République arabe unie 21 traités bilatéraux conclus antérieurement à l'union avec l'Egypte et 6 avec la Syrie.

17) La réunion du Tanganyika et de Zanzibar sous le nom de République-Unie de Tanzanie en 1964 est un autre exemple d'union d'Etats indépendants réalisée en vertu d'actes constitutifs qui prévoient un chef d'Etat commun ainsi qu'un organe commun chargé des relations extérieures — et donc des relations conventionnelles — de la République-Unie³⁴⁶. Ces actes constitutifs prévoyaient bien un parlement et un pouvoir exécutif de l'union, avec compétence exclusive dans un certain nombre de secteurs importants, mais, à la différence de la Constitution provisoire de la RAU, ils disposaient que Zanzibar aurait un pouvoir législatif et un pouvoir exécutif distincts ayant compétence dans toutes les affaires intérieures qui ne relèveraient pas expressément des organes centraux de la République-Unie. Toutefois, les circonstances particulières qui ont présidé à la création de la République-Unie permettent plus difficilement de lui donner valeur d'un précédent d'où l'on puisse déduire des principes régissant les effets qu'exerce sur les traités l'unification de deux ou plusieurs Etats en un seul Etat.

18) S'il est vrai que le Tanganyika et Zanzibar étaient l'un et l'autre des Etats indépendants en 1964 lorsqu'ils se sont unis pour former la République-Unie de Tanzanie, leur indépendance était alors de fraîche date. En effet, le Tanganyika, autrefois territoire sous tutelle, était devenu indépendant en 1961, et Zanzibar, protectorat à l'époque coloniale, n'avait accédé à l'indépendance et n'était devenu Membre de l'ONU que vers la fin de 1963. En conséquence, la Tanzanie s'est constituée en deux étapes, très rapprochées : a) l'accès de chacun des deux territoires à l'indépendance; et b) la réunion des deux Etats, devenus indépendants, sous le nom de République-Unie de Tanzanie. Dès les premiers temps de sa vie d'Etat indépen-

³³⁹ *Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. II, p. 132, doc. A/CN.4/150, par. 48.

³⁴⁰ *Ibid.*

³⁴¹ *Ibid.*, p. 122, doc. A/CN.4/149 et Add.1, par. 17 à 21.

³⁴² *Ibid.*, par. 19.

³⁴³ *Ibid.*, par. 19.

³⁴⁴ *Ibid.*, par. 20.

³⁴⁴ *Ibid.*, 1970, vol. II, p. 97, doc. A/CN.4/225, par. 108.

³⁴⁵ *Ibid.*, p. 141 et 137 et 138, doc. A/CN.4/229, par. 147 et 130 et 131. Voir aussi document A/CN.4/243 (voir ci-dessus note 26), par. 152 à 175 et 190 et A/CN.4/243/Add.1 (*idem*), par. 149 à 166 et 181.

³⁴⁶ Voir « Treaties and succession of States and governments in Tanzania », dans Nigerian Institute for International Affairs, *African Conference on International Law and African Problems: Proceedings*, Fondation Carnegie pour la paix internationale, 1967, par. 26 à 28.

dant, le Tanganyika avait déclaré par la bouche de son président, M. Nyerere, qu'il considérait les traités antérieurs à l'indépendance comme demeurant en vigueur à titre provisoire seulement, pendant une période intérimaire et jusqu'à ce qu'une décision soit prise quant à leur maintien en vigueur, leur abrogation ou leur renégociation³⁴⁷. Il reconnaissait la possibilité de maintenir éventuellement en vigueur certains traités « par application des règles du droit international coutumier », voulant sans doute désigner par là les traités qui délimitent les frontières ou autres traités de caractère local. Au demeurant, le Tanganyika se considérait comme libre de confirmer les traités antérieurs à l'indépendance ou d'y mettre fin. Aussi, lorsque, peu de temps après, le Tanganyika et Zanzibar s'unirent, de nombreux traités antérieurs à l'union et applicables au Tanganyika avaient pris fin ou ne restaient en vigueur qu'à titre provisoire. Mis à part les traités « de caractère local » qui pouvaient exister, il n'était plus lié que par les traités dont il avait expressément demandé le maintien en vigueur. Quant à Zanzibar, il paraît à peu près hors de doute que, à part les traités de caractère local, il n'était tenu de considérer aucun des traités antérieurs à son indépendance comme étant en vigueur au moment où il avait formé la République-Unie de Tanzanie avec le Tanganyika.

19) Dans une note du 6 mai 1964 adressée au Secrétaire général, la nouvelle République-Unie l'informait que les deux pays s'étaient unis pour former un seul Etat souverain portant le nom de République-Unie du Tanganyika et de Zanzibar (le nom de Tanzanie, adopté ultérieurement, fut notifié le 2 novembre 1964)³⁴⁸. En outre, elle demandait au Secrétaire général

[...] de vouloir bien prendre acte de ce que la République-Unie du Tanganyika et de Zanzibar déclare qu'elle est maintenant un seul Etat Membre de l'Organisation des Nations Unies, lié par les dispositions de la Charte, et que tous les traités et accords internationaux en vigueur entre la République du Tanganyika ou la République populaire de Zanzibar, d'une part, et d'autres Etats ou des organisations internationales, d'autre part, demeureront, dans la mesure où leur application est compatible avec la situation constitutionnelle créée par l'Acte d'union, en vigueur dans les limites territoriales fixées lors de leur conclusion, conformément aux principes du droit international³⁴⁹.

Cette déclaration, à l'exception de la réserve « dans la mesure où leur application est compatible avec la situation constitutionnelle créée par l'Acte d'union », ressemble de très près à celle de la République arabe unie. De plus, en communiquant cette déclaration à d'autres organes des Nations Unies et aux institutions spécialisées, le Secrétaire général a pris une position presque identique à celle qu'il a adoptée dans le cas de la RAU, et les institutions spécialisées semblent avoir suivi le précédent de la RAU dans le cas de la fusion du Tanganyika et de Zanzibar sous le nom de République-Unie de Tanzanie. Quoi qu'il en soit, l'union qui en est résultée a été considérée simplement comme maintenant la qualité de membre du Tanganyika (et aussi celle de Zanzibar, dans la mesure où celui-ci était devenu membre avant l'union),

sans qu'il soit nécessaire de suivre la procédure d'admission.

20) Pour ce qui est des traités multilatéraux, la Tanzanie a confirmé au Secrétaire général que la République-Unie continuerait d'être liée par ceux des instruments pour lesquels il exerce les fonctions de dépositaire et qui ont donné lieu à la signature, à la ratification ou à l'adhésion *au nom du Tanganyika*. Sans doute la communication de la République-Unie a-t-elle été rédigée en ces termes pour la simple raison qu'il n'y a eu aucune signature, ratification ni adhésion *au nom de Zanzibar* pour des traités de ce genre au cours de la brève existence de ce dernier en tant qu'Etat indépendant distinct avant l'union. A la suite de cette communication, le Secrétaire général a inscrit la République-Unie comme partie à un certain nombre de traités multilatéraux en vertu d'un acte d'acceptation, de ratification ou d'adhésion accompli par le Tanganyika avant l'union. En outre, il a inscrit la date de l'acte d'acceptation, de ratification ou d'adhésion par le *Tanganyika* comme la date à laquelle la République-Unie est devenue partie aux traités en question³⁵⁰. C'est seulement dans le cas de la Charte des Nations Unies et de la Constitution de l'OMS, auxquelles Zanzibar est devenue partie par admission avant l'union, qu'il est fait mention de Zanzibar; dans ces cas, à la rubrique « Tanzanie », le Secrétaire général a indiqué aussi les noms du Tanganyika et de Zanzibar, ainsi que les dates de leur admission respective à l'ONU³⁵¹. Dans les autres cas, la rubrique « Tanzanie » ne portait pas la mention que la participation de la Tanzanie au traité devait être considérée comme valable seulement à l'intérieur des limites territoriales du Tanganyika.

21) Après son accession à l'indépendance, le Tanganyika a notifié sa succession aux quatre conventions humanitaires de Genève de 1949, et il était donc partie à ces instruments à l'époque où fut constituée la République-Unie de Tanzanie³⁵². Zanzibar, au contraire, n'avait pris aucune mesure au sujet de ces traités avant l'union. La Tanzanie est maintenant inscrite en tant que partie, mais il semble que la question de savoir si la participation de la Tanzanie engage tant Zanzibar que le Tanganyika soit considérée comme non résolue³⁵³. De même, la République du Tanganyika (mais non Zanzibar) était devenue partie à la Convention de Paris pour la protection de la propriété industrielle (texte de Lisbonne) avant la constitution de la République-Unie. Après la formation de l'union, les BIRPI ont rangé la Tanzanie

³⁵⁰ Par exemple, la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies; la Convention de 1947 sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées; la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et ses protocoles de signature facultative; les accords de Paris de 1904 et de 1910 relatifs à la répression de la traite des blanches sous leur forme amendée par les protocoles signés à New York en 1949; les conventions pour la répression de la circulation et du trafic des publications obscènes; l'Accord de 1963 portant création de la Banque africaine de développement, etc. (voir Nations Unies, *Traités multilatéraux... 1971* [op. cit.], p. 34, 43, 49, 54, 56, 162, 165, 173, 177, 206).

³⁵¹ *Ibid.*, p. 7 et 183.

³⁵² Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 41, doc. A/CN.4/200/Rev.2 et 200/Add.1 et 2, par. 171.

³⁵³ Voir Etats-Unis d'Amérique, Department of State, *Treaties in Force... 1972* (op. cit.), p. 364, note 3.

³⁴⁷ Voir ci-dessus art. 8, par. 2 du commentaire.

³⁴⁸ Nations Unies, *Traités multilatéraux... 1971* (op. cit.), p. 7, note 9.

³⁴⁹ *Ibid.*

parmi les pays ayant adhéré à la Convention de Paris sur la base du texte de Lisbonne; mais, dans ce cas aussi, il a été indiqué que la question de l'application de la Convention à Zanzibar était encore en suspens³⁵⁴. La situation au moment de l'union était différente dans le cas du GATT, car Zanzibar, qui n'avait pris aucune mesure pour devenir partie avant la formation de l'Etat unifié, avait été membre associé du GATT avant d'accéder à l'indépendance. A tous autres égards, la situation était analogue, le Tanganyika ayant notifié au Secrétaire général sa succession non seulement au GATT, mais à 42 instruments internationaux relatifs au GATT. Après l'unification, la République-Unie de Tanzanie a informé le GATT qu'elle assumait la responsabilité des relations commerciales extérieures du Tanganyika et de Zanzibar, à la suite de quoi la République-Unie a été considérée comme une seule partie contractante au GATT³⁵⁵. Dans le cas de la FAO, le Tanganyika avait pris des mesures, avant l'union, pour devenir membre de cette organisation, alors que Zanzibar, ancien membre associé, ne l'avait pas fait. Lorsqu'elle reçut notification que les deux pays s'étaient unis pour former un seul Etat, la Conférence de la FAO a reconnu officiellement que la République-Unie de Tanzanie « prenait la place de l'ancien Etat membre, le Tanganyika, et de l'ancien membre associé, Zanzibar ». En outre, la République-Unie est comptée comme Etat membre par la FAO depuis la date à laquelle le *Tanganyika* est devenu membre; quant à Zanzibar, son statut est considéré comme ayant été celui d'un Etat non membre au cours du bref intervalle de temps qui s'est écoulé entre son accession à l'indépendance et la constitution de la République-Unie de Tanzanie³⁵⁶. A l'UIT, les conséquences de la création de l'Etat uni paraissent avoir été déterminées de façon analogue³⁵⁷.

22) Aux termes de la déclaration de Nyerere, les traités bilatéraux — mise à part la question des traités à effets localisés — devaient, pour le Tanganyika, prendre fin deux ans après l'indépendance, soit le 8 décembre 1963, quelques mois avant la formation de la Tanzanie. A la date de l'unification, il se trouvait donc que la grande majorité des traités bilatéraux applicables à la Tanzanie avant son indépendance avaient pris fin. Toutefois, dans certains cas, un traité conclu avant l'indépendance avait été maintenu en vigueur, par accord mutuel, avant l'unification. Tel fut le cas, par exemple, d'un certain nombre de traités de commerce, d'accords sur la procédure juridique et de traités consulaires, dont le maintien en vigueur avait été décidé à la suite d'un échange de notes avec les Etats intéressés. Dans d'autres cas, les négociations en vue du maintien en vigueur d'un traité antérieur à l'indépendance qui avaient été entamées par le Tanganyika avant la date de l'unification ont été achevées par la Tanzanie après cette date. En outre, le Tanganyika avait conclu un certain nombre de traités nouveaux entre la date de son indépendance et celle de la

formation de la République-Unie. En ce qui concerne les accords relatifs à la suppression des visas, les traités de commerce, les traités d'extradition et les accords sur la procédure juridique, il semble qu'avant l'unification Zanzibar ait manifesté le désir de mettre fin aux traités antérieurs à l'indépendance ou n'ait pas manifesté l'intention de maintenir en vigueur l'un quelconque d'entre eux. Pour ce qui est des traités consulaires, dont 7 avaient été applicables à Zanzibar avant son indépendance, il semble que les consuls soient restés à leur poste jusqu'à la date de l'unification et que, dans cette mesure, les traités aient été maintenus en vigueur, du moins provisoirement.

23) Après la formation de la République-Unie, les nouveaux accords relatifs à la suppression des visas conclus par le Tanganyika avec Israël et la République fédérale d'Allemagne ont été considérés, semble-t-il, comme restant en vigueur *ipso jure*. En outre, des accords conclus par le Tanganyika avec cinq pays pour maintenir en vigueur des accords antérieurs à l'indépendance ont été considérés comme restant en vigueur après l'unification. Dans tous ces cas, il a été admis que les traités, ayant été conclus seulement avec le Tanganyika, continuaient à ne s'appliquer qu'au territoire du Tanganyika et ne s'étendaient pas à Zanzibar. Quant aux traités de commerce, les seuls qui restaient en vigueur à la veille de l'unification étaient les 3 nouveaux traités que le Tanganyika, après son accession à l'indépendance, avait conclus avec la Tchécoslovaquie, l'Union soviétique et la Yougoslavie. Là encore, ces traités semblent avoir été considérés comme restant en vigueur *ipso jure* après la constitution de la République-Unie, mais pour ne s'appliquer qu'au territoire du *Tanganyika*. Pour ce qui est des traités d'extradition, le Tanganyika s'est entendu avec certains pays pour que ces traités restent en vigueur provisoirement. Cette entente s'est maintenue, semble-t-il, après l'unification et, dans certains cas, elle a fait l'objet d'accords explicites sous forme d'échanges de notes. Il semble en outre que, dans les cas où le traité avait été applicable à Zanzibar avant son indépendance, on ait accepté que l'accord relatif à son maintien en vigueur soit considéré comme applicable tant à Zanzibar qu'au Tanganyika. Puisqu'il s'agissait de cas d'accord mutuel, les Etats en question étaient évidemment libres d'en décider ainsi. On peut ajouter que, après l'unification, des traités consulaires auparavant applicables au Tanganyika ou à Zanzibar sont aussi restés en vigueur, semble-t-il, entre la République-Unie et les autres Etats parties pour le territoire auquel ils étaient applicables avant la création de l'Etat uni.

24) Les éléments distincts de l'unification de l'Egypte et de la Syrie et de celle du Tanganyika et de Zanzibar semblent être les suivants : a) le fait qu'avant chaque unification les régions qui devaient composer l'Etat uni étaient internationalement reconnues comme des Etats souverains pleinement indépendants; b) le fait que dans chaque cas le processus d'unification était considéré non pas comme la création d'un Etat souverain entièrement nouveau ni comme l'incorporation d'un Etat à un autre, mais comme la fusion de deux Etats souverains existants en un seul Etat; c) la reconnaissance explicite, dans chaque cas, du maintien en vigueur des traités conclus avant l'union par chacun des Etats composant l'union à l'égard

³⁵⁴ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1968, vol. II, p. 59, doc. A/CN.4/200/Rev.2 et 200/Add.1 et 2, par. 258 et note 466.

³⁵⁵ *Ibid.*, p. 85 et 87, par. 373 et 382.

³⁵⁶ *Ibid.*, 1969, vol. II, p. 38 et 42, doc. A/CN.4/210, par. 52 et 70.

³⁵⁷ *Ibid.*, 1970, vol. II, p. 98 et 99, doc. A/CN.4/225, par. 111 et 112.

de leurs territoires respectifs et à l'égard de ces territoires *seulement*, à moins qu'ils n'en soient autrement convenus.

25) Deux autres points sont à signaler: premièrement, ni dans l'un ni dans l'autre cas les dispositions constitutionnelles n'ont laissé aux Etats composant l'union, après la formation de l'Etat uni, aucun pouvoir de conclure des traités. Il s'ensuit que le maintien en vigueur, pour chaque territoire, des traités antérieurs à l'union était sans aucun rapport avec la possession, par ces territoires pris individuellement, du pouvoir de conclure des traités après la constitution de l'union. Deuxièmement, dans sa déclaration du 6 mai 1964, la Tanzanie a assorti le maintien en vigueur des traités antérieurement conclus par le Tanganyika et Zanzibar de la réserve suivante: « dans la mesure où leur application est compatible avec la situation constitutionnelle créée par l'Acte d'union ». Cependant, cette réserve n'est conforme à la règle du maintien en vigueur *ipso jure* de traités préexistants que si elle exprime simplement une restriction au maintien en vigueur découlant de l'incompatibilité objective d'un traité avec l'unification de deux Etats en un seul — et tel était apparemment l'intention exprimée par la réserve dans la déclaration de la Tanzanie.

26) Il semble donc se dégager des précédents concernant l'unification de l'Egypte et de la Syrie et celle du Tanganyika et de Zanzibar une règle prescrivant que les traités conclus par les divers Etats composants restent en vigueur *ipso jure* à l'intérieur de leurs limites régionales respectives et sous réserve qu'ils soient compatibles avec la situation résultant de la création de l'Etat unifié. Dans le cas de ces précédents, la continuité des traités était reconnue, encore que la constitution de l'Etat unifié n'ait pas envisagé que les divers Etats composants conservent un droit quelconque de conclure des traités. En d'autres termes, le maintien en vigueur des traités n'était pas considéré comme incompatible avec la création de l'Etat unifié pour l'unique raison que la constitution ne reconnaissait aux Etats composants, après la date de la succession, aucune capacité de conclure des traités. Les précédents relatifs aux Etats fédéraux sont plus anciens et moins uniformes. Toutefois, considérés dans leur ensemble et abstraction faite de contradictions mineures, ils attestent aussi, semble-t-il, une règle prescrivant que les traités conclus par les divers Etats avant l'existence de la fédération restent en vigueur *ipso jure* dans leurs limites régionales respectives. Il est difficile de dire exactement jusqu'à quel point, dans ces cas-là, le principe de continuité est lié au fait que les divers Etats conservent dans une certaine mesure la capacité de conclure des traités ou une personnalité internationale. Cet élément existait dans le cas des fédérations allemande et suisse, et son absence dans le cas des Etats-Unis d'Amérique semble avoir été du moins une des raisons pour lesquelles la continuité a été refusée. Cependant, même dans ces cas-là, dans la mesure où ils ont estimé que le principe de continuité s'appliquait, des auteurs semblent avoir considéré que les traités restaient en vigueur *ipso jure* plutôt que par l'effet d'un quelconque accord.

27) Compte tenu de la pratique mentionnée ci-dessus et de l'opinion de la majorité des auteurs, la Commission a conclu qu'une unification d'Etat devrait être consi-

dérée comme entraînant en principe le maintien en vigueur *ipso jure* des traités des Etats en question. La nécessité de préserver la stabilité des relations conventionnelles constitue aussi une indication en faveur de cette solution. En tant qu'Etats souverains, les Etats prédécesseurs ont eu avec d'autres Etats un ensemble de relations conventionnelles, et il ne faut pas qu'ils puissent mettre fin à leur gré à ces traités en s'unissant pour constituer un seul Etat. Cette question est particulièrement importante aujourd'hui compte tenu de la tendance des Etats à se grouper pour constituer de nouvelles formes d'association.

28) En conséquence, la Commission a formulé la règle figurant à l'article 26 sur la base du principe de la continuité *ipso jure*, dûment assorti de réserves correspondant à d'autres éléments que l'on doit prendre aussi en considération: compatibilité des traités en vigueur avant l'unification des Etats avec la situation qui résulte de cette dernière, et portée territoriale qu'avaient ces traités en vertu de leurs dispositions. Le *paragraphe 1* de l'article dispose donc que, en cas d'unification de deux ou plusieurs Etats en un Etat, tout traité qui, à la date de cette unification, est en vigueur entre l'un de ces Etats et d'autres Etats parties au traité reste en vigueur entre l'Etat successeur et ces autres Etats parties, sauf les exceptions prévues aux alinéas *a* et *b*.

29) L'*alinéa a* du *paragraphe 1* écarte simplement la règle de la continuité *ipso jure* quand l'Etat successeur et les autres Etats parties en sont ainsi convenus. L'*alinéa b* du *paragraphe 1* exclut ensuite de la règle de la continuité *ipso jure* les cas dans lesquels l'application du traité en question après l'unification des Etats serait incompatible avec l'objet et le but du traité et ceux dans lesquels l'unification des Etats a pour effet de changer radicalement les conditions de l'application du traité. Au moyen de cette formule, la Commission entend établir un *critère juridique objectif international de compatibilité* qui, s'il est appliqué de bonne foi, devrait offrir une règle raisonnable, souple et pratique. L'incompatibilité avec le but et l'objet du traité et le changement radical des conditions de l'application du traité, notions employées dans d'autres contextes par la Convention de Vienne sur le droit des traités, constituent en l'occurrence, de l'avis de la Commission, des critères satisfaisants permettant de tenir compte des intérêts de tous les Etats concernés, de toutes les situations possibles et de toutes les catégories de traités.

30) Le *paragraphe 2* de l'article tient compte de l'élément de « portée territoriale » en stipulant qu'un traité qui reste en vigueur conformément au *paragraphe 1* n'a force obligatoire que pour la partie du territoire de l'Etat successeur à l'égard de laquelle ce traité était en vigueur à la date de l'unification des Etats. Cette règle générale, qui limite la portée territoriale des traités aux parties de territoire auxquelles ils s'appliquaient à la date de la succession d'Etats, admet cependant les trois exceptions énumérées aux alinéas *a*, *b* et *c* du *paragraphe*. L'exception prévue à l'*alinéa a* du *paragraphe 2* autorise l'Etat successeur à notifier unilatéralement aux parties ou au dépositaire d'un traité multilatéral que le traité doit être considéré comme ayant force obligatoire pour l'ensemble de son territoire. La Commission a estimé que cette exception était justifiable eu égard à la pratique actuelle

et au fait qu'elle va dans le sens de l'efficacité des traités multilatéraux. Les *alinéas b et c du paragraphe 2*, relatifs aux traités multilatéraux restreints et aux traités bilatéraux, prévoient que ces traités peuvent s'étendre aussi à l'ensemble du territoire de l'Etat successeur quand cet Etat et les autres Etats parties en sont ainsi convenus.

31) Le *paragraphe 3* dispose simplement que les règles énoncées aux paragraphes 1 et 2 de l'article s'appliquent aussi en cas d'unification d'un Etat successeur avec un autre Etat — ou, en d'autres termes, quand un autre Etat s'unit aux Etats déjà unifiés pour former un seul Etat.

32) Enfin, la Commission a estimé que les règles régissant l'unification d'Etats devraient être les mêmes que l'unification résulte d'un traité ou d'autres instruments. On ne serait guère justifié à se fonder sur cette distinction formelle pour appliquer des règles de succession différentes en matière de traités. Il n'est pas rare qu'un acte constitutif, même s'il n'est pas en forme de traité, incorpore des accords négociés entre les Etats intéressés. Les règles uniformes prévues dans l'article 26 sont donc destinées à s'appliquer de la même façon aux cas d'unification d'Etats résultant d'un traité. Dans cette mesure, elles l'emportent sur les règles du droit général des traités contenues dans l'article 30 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (Application de traités successifs portant sur la même matière), dans la mesure où celles-ci pourraient autrement être applicables.

Article 27. — Dissolution d'un Etat

1. Lorsqu'un Etat est dissous et que des parties de son territoire deviennent des Etats distincts :

a) **Tout traité conclu par l'Etat prédécesseur à l'égard de l'ensemble de son territoire reste en vigueur à l'égard de chacun des Etats issus de la dissolution;**

b) **Tout traité conclu par l'Etat prédécesseur à l'égard d'une partie déterminée seulement de son territoire devenue un Etat distinct reste en vigueur à l'égard de ce seul Etat;**

c) **Tout traité ayant force obligatoire pour l'Etat prédécesseur en vertu de l'article 26 à l'égard d'une partie déterminée du territoire de l'Etat prédécesseur devenue un Etat distinct reste en vigueur à l'égard de cet Etat.**

2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas

a) **Si les Etats intéressés en conviennent autrement; ou**

b) **Si l'application du traité en question après la dissolution de l'Etat prédécesseur est incompatible avec l'objet et le but du traité ou si la dissolution a pour effet de changer radicalement les conditions de l'application du traité.**

Commentaire

1) Cet article traite de questions de succession en matière de traités qui se posent par suite de la dissolution d'un Etat lorsque des parties de son territoire deviennent des Etats indépendants distincts et que l'Etat originaire a cessé d'exister. La situation visée par l'article présuppose un Etat prédécesseur, à savoir l'Etat dissous, et deux ou plusieurs Etats successeurs, à savoir les nouveaux Etats établis dans des parties de l'ancien territoire de l'Etat

prédécesseur. L'article régit les effets d'une telle succession d'Etats sur les traités qui, à la date de la dissolution, sont en vigueur à l'égard du territoire de l'Etat dissous.

2) Un des précédents anciens généralement cités à ce propos est celui de la dissolution, entre 1829 et 1831, de la Grande-Colombie, qui avait été constituée une dizaine d'années plus tôt par la Nouvelle-Grenade, le Venezuela et le Quito (Equateur). Durant son existence, la Grande-Colombie avait conclu certains traités avec des puissances étrangères, notamment des traités d'amitié, de navigation et de commerce avec les Etats-Unis d'Amérique en 1824 et avec la Grande-Bretagne en 1825. Il semble qu'après la dissolution les Etats-Unis et la Nouvelle-Grenade aient estimé que le traité de 1824 restait en vigueur entre ces deux pays. Il semble en outre que la Grande-Bretagne et le Venezuela ainsi que la Grande-Bretagne et l'Equateur — non sans quelque hésitation de la part de la Grande-Bretagne — aient agi sur la base du maintien en vigueur, dans leurs relations mutuelles, du traité de 1825. Il est vrai qu'en donnant leur avis sur la situation à l'égard du Venezuela les juristes britanniques paraissent, à un moment donné, avoir pensé que le maintien en vigueur du traité exigeait confirmation à la fois de la Grande-Bretagne et du Venezuela, mais ils semblent aussi avoir estimé que le Venezuela était en droit de revendiquer le maintien des droits découlant du traité.

3) La dissolution de l'union de la Norvège et de la Suède en 1905 est un autre des précédents anciens que l'on mentionne habituellement. Durant l'union, ces Etats avaient été reconnus comme possédant des personnalités internationales distinctes, ce qu'illustre le fait que les Etats-Unis d'Amérique avaient conclu des traités d'extradition distincts avec le Gouvernement norvégien et le Gouvernement suédois. Le Roi de Norvège et de Suède avait en outre conclu certains traités au nom de l'union dans son ensemble et d'autres expressément au nom d'un seul de ses composants. Au moment de la dissolution de l'union, chaque Etat a adressé des notifications identiques aux puissances étrangères, dans lesquelles il exposait son point de vue sur l'effet de la dissolution. Ces notifications, analogues à certaines notifications plus récentes, informaient d'autres puissances de la position adoptée par les deux Etats au sujet du maintien en vigueur des traités conclus par l'union: les traités expressément conclus pour un des Etats resteraient en vigueur seulement entre cet Etat et les autres Etats parties; ceux qui avaient été conclus pour l'ensemble de l'union resteraient en vigueur pour chacun des Etats, mais seulement par rapport à lui-même.

4) La Grande-Bretagne n'a accepté le maintien en vigueur à l'égard de la Suède des traités conclus par l'union que sous réserve d'un examen ultérieur de la question, et elle a déclaré que la dissolution de l'union conférerait indubitablement au Gouvernement de Sa Majesté le droit d'examiner, *de novo*, les engagements conventionnels par lesquels la Grande-Bretagne était liée avec l'union. D'autre part, la France et les Etats-Unis d'Amérique semblent avoir partagé l'avis de la Norvège et de la Suède selon lequel les traités de l'ancienne union restaient en vigueur sur la base énoncée dans leurs notifications.

5) La fin de l'Empire austro-hongrois en 1919 semble avoir constitué un cas de dissolution d'union dans la mesure où elle concerne l'Autriche et la Hongrie et une séparation dans la mesure où elle concerne les autres territoires de l'Empire. La dissolution de la monarchie dualiste constitue un précédent assez compliqué du fait qu'elle s'est produite après la guerre de 1914-1918 et que la question du sort des traités conclus par la monarchie dualiste était réglée par les traités de paix. Dans ses relations avec les Etats non parties aux traités de paix, l'Autriche semble avoir adopté une attitude plus réservée au sujet de son obligation d'accepter le maintien en vigueur des traités conclus par la monarchie dualiste. Bien qu'en pratique elle ait accepté le maintien en vigueur des traités conclus par la monarchie dualiste dans ses relations avec certains pays, l'Autriche a persisté dans son point de vue selon lequel elle était un nouvel Etat non lié *ipso jure* par ces traités. La Hongrie, par contre, semble avoir généralement accepté d'être considérée comme restant liée *ipso jure* par les traités de la monarchie dualiste.

6) On retrouve la même différence d'attitude entre l'Autriche et la Hongrie dans les études du Secrétariat sur la succession aux traités bilatéraux. C'est ainsi que, dans le cas d'un traité d'extradition, la Hongrie a adressé, en 1922, l'information ci-après au Gouvernement suédois :

La Hongrie est, au point de vue du droit constitutionnel hongrois, identique à l'ancien Royaume de Hongrie, lequel au temps du dualisme formait auprès de l'Autriche l'autre partie composante de l'ancienne Monarchie austro-hongroise. Il s'ensuit donc que la dissolution de la monarchie, c'est-à-dire l'extinction de la connexion constitutionnelle entre l'Autriche et la Hongrie en elle-même, n'a pas modifié la vigueur des traités et conventions qui étaient en vigueur dans le Royaume de Hongrie au temps du dualisme *³⁵⁸.

L'Autriche, en revanche, paraît avoir subordonné le maintien en vigueur d'un traité d'extradition conclu par la monarchie dualiste avec la Suisse à la conclusion d'un accord avec ce pays³⁵⁹. D'une manière analogue, dans le cas de certains traités de commerce, l'étude du Secrétariat signale : « La question de la continuité des traités n'ayant pas fait l'objet de dispositions spécifiques dans les traités de paix, l'Autriche a adopté à cet égard un point de vue négatif et la Hongrie un point de vue positif³⁶⁰. » A l'appui de cette observation, on trouve des renvois à la pratique des deux pays dans leurs relations avec les pays scandinaves, les Pays-Bas et la Suisse, qui n'étaient pas parties aux traités de paix. En outre, les attitudes différentes des deux pays se manifestent aussi dans leurs pratiques à l'égard des traités multilatéraux, comme le montre l'étude du Secrétariat sur la succession en ce qui concerne les Conventions de La Haye de 1899 et de 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux³⁶¹.

7) De 1918 à 1944, l'Islande a été associée au Danemark en une union d'Etats dans le cadre de laquelle les traités conclus par le Danemark pour l'union ne devaient pas

avoir force obligatoire à l'égard de l'Islande sans son consentement. Au cours de cette union, l'identité distincte de l'Islande a été reconnue sur le plan international et, dans certains cas, des traités ont été conclus séparément avec le Danemark et avec l'Islande. A la date de la dissolution, il existait quelques traités antérieurs à l'union qui étaient restés en vigueur pour l'union à l'égard de l'Islande, ainsi que des traités conclus pendant l'union et qui étaient en vigueur à l'égard de l'Islande. Par la suite, l'Islande a considéré, en tant qu'Etat indépendant distinct, que l'une et l'autre catégorie de traités de l'union étaient maintenues en vigueur à son égard, et il semble que les autres Etats parties à ces traités aient adopté la même position. C'est ainsi qu'on lit dans l'étude du Secrétariat consacrée aux traités d'extradition :

Le Ministère des affaires étrangères d'Islande a donc publié une liste de ses traités en vigueur au 31 décembre 1964, qui comprend les traités d'extradition conclus avant 1914 par le Danemark avec l'Allemagne (classée dans la liste sous « République fédérale d'Allemagne »), la Belgique, l'Espagne, les Etats-Unis d'Amérique, la France, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas et le Royaume-Uni (cité aussi sous Australie, Canada, Ceylan, Inde et Nouvelle-Zélande). Il est également indiqué dans chaque cas que les autres pays énumérés dans la liste considèrent que le traité est en vigueur³⁶².

Dans l'étude du Secrétariat consacrée aux traités de commerce, on lit aussi que cette liste de l'Islande

[...] comprend les traités et accords commerciaux qui ont été conclus avant 1914 par le Danemark avec la Belgique, le Chili, la France, la Hongrie, l'Italie, le Libéria, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni (également classé sous les rubriques « Afrique du Sud », « Canada », « Ceylan » et « Inde »), la Suède et la Suisse, ainsi que les traités et accords de commerce conclus entre 1918 et 1944 avec l'Autriche, la Bolivie, le Brésil, la Tchécoslovaquie, la Finlande, la Grèce, Haïti, la Pologne, la Roumanie, l'Espagne, l'URSS et les Etats-Unis d'Amérique. Dix-sept des vingt-sept Etats qui figurent sur cette liste ont également confirmé que les traités en question demeuraient en vigueur. Il semble que les autres n'aient pas pris position à ce sujet³⁶³.

En ce qui concerne les traités multilatéraux, il semble que l'Islande ait considéré, après la dissolution, qu'elle était partie à tout traité multilatéral qui lui avait été applicable pendant l'union. Toutefois, on a appliqué strictement la disposition de la constitution de l'union selon laquelle les traités conclus pour l'union ne devaient pas avoir force obligatoire à l'égard de l'Islande sans son consentement; de fait, nombreux ont été les traités multilatéraux conclus par le Danemark pendant l'union auxquels l'Islande n'a pas souscrit, notamment des traités conclus sous les auspices de la SDN. Ainsi s'explique, semble-t-il, que, dans un certain nombre de cas, le Danemark figure aujourd'hui parmi les parties à certains traités de la SDN dans la publication *Traités multilatéraux pour lesquels le Secrétaire général exerce les fonctions de dépositaire*, tandis que ce n'est pas le cas de l'Islande³⁶⁴. En outre, dans quelques cas, le Danemark et l'Islande font l'objet de rubriques distinctes où il est indiqué soit que le Dane-

³⁵⁸ *Ibid.*, p. 134, doc. A/CN.4/229, par. 115.

³⁵⁹ *Ibid.*, par. 116.

³⁶⁰ Document A/CN.4/243/Add.1 (v. ci-dessus note 26), par. 110.

³⁶¹ Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 28, doc. A/CN.4/200/Rev.2 et 200/Add.1 et 2, par. 110 à 112.

³⁶² *Ibid.*, 1970, vol. II, p. 133, doc. A/CN.4/229, par. 111.

³⁶³ Document A/CN.4/243/Add.1 (v. ci-dessus note 26), par. 109.

³⁶⁴ Voir, par exemple, Protocole relatif aux clauses d'arbitrage (1923) et Convention pour l'exécution des sentences arbitrales étrangères (1927); Nations Unies, *Traités multilatéraux... 1971* (*op. cit.*), p. 416 et suiv.

mark et l'Islande sont tous deux liés par le traité, soit que le Danemark est lié par lui et que l'Islande peut y adhérer³⁶⁵. En matière de traités multilatéraux, la pratique ne fait donc que confirmer la personnalité internationale distincte de l'Islande pendant l'union.

8) L'effet de la formation de la République arabe unie sur les traités conclus par la Syrie et l'Égypte antérieurement à l'union a été étudié dans le commentaire de l'article 26. Quelque deux ans et demi après sa formation, l'union a été dissoute par le retrait de la Syrie. Le Gouvernement syrien a promulgué un décret disposant que tout traité — qu'il soit bilatéral ou multilatéral — conclu durant la période de l'union avec l'Égypte devait être considéré comme étant en vigueur à l'égard de la République arabe syrienne. Il a communiqué le texte de ce décret au Secrétaire général en déclarant qu'en conséquence « les obligations contractées par voie d'accords et de conventions multilatéraux par la République arabe syrienne au cours de la période de l'unité avec l'Égypte demeurent en vigueur en Syrie³⁶⁶ ». Compte tenu de cette notification, le Secrétaire général a adopté la pratique exposée ci-après :

En conséquence, pour les actes [...] accomplis par l'Égypte ou par la République arabe unie à l'égard de tout instrument conclu sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies, la date de l'accomplissement de l'acte est indiquée, dans la liste des Etats, en regard du nom de l'Égypte. La date desdits actes accomplis par la Syrie avant la constitution de la République arabe unie apparaît en regard du nom de la [République arabe syrienne], de même que la date de réception des instruments d'adhésion ou de notification d'application à la Province syrienne déposés par la République arabe unie à l'époque où la Syrie faisait partie de la République arabe unie³⁶⁷.

En d'autres termes, chaque Etat était mentionné comme restant lié à l'égard de son propre territoire par les traités de la République arabe unie conclus au cours de la période de l'union, de même que par les traités auxquels il était lui-même devenu partie avant l'union et qui étaient restés en vigueur à l'égard de son propre territoire durant l'union.

9) La Syrie a fait une déclaration unilatérale au sujet de l'effet de la dissolution sur les traités conclus par l'union durant son existence. En même temps, elle a clairement admis que les traités antérieurs à l'union auxquels l'ancien Etat de Syrie avait été partie auraient automatiquement force obligatoire pour elle, et c'est ce que semble avoir admis aussi le Secrétaire général. L'Égypte, l'autre partenaire de l'union, n'a pas fait de déclaration. Ayant conservé le nom de « République arabe unie » (le changement de nom ultérieur, qui en faisait la République arabe d'Égypte [Égypte], a été notifié au Secrétaire général le 2 septembre 1971), elle semblait considérer qu'en fait la Syrie avait fait sécession et que le maintien de son propre statut en tant que partie aux traités multilatéraux conclus par l'union allait de soi. L'Égypte a manifestement admis aussi que les traités antérieurs à l'union auxquels elle avait été partie continueraient automatique-

ment d'avoir force obligatoire pour la RAU. Il faut rapprocher cette pratique à l'égard des traités concernant la Syrie et la RAU du traitement de ces pays en tant que membres des organisations internationales³⁶⁸. La Syrie, dans un télégramme au Président de l'Assemblée générale, a simplement demandé que l'ONU « prenne note du fait que la République arabe syrienne redevient Membre de l'Organisation³⁶⁹ ». Après avoir consulté de nombreuses délégations et s'être assuré qu'aucune objection n'avait été formulée, le Président a autorisé la Syrie à reprendre son siège à l'Assemblée. La Syrie, peut-être à cause de son existence antérieure en tant qu'Etat Membre distinct, se voyait donc accorder un traitement différent de celui du Pakistan en 1947, qui avait été tenu d'accomplir les formalités relatives à l'admission en tant que nouvel Etat. Aucune question n'a jamais été soulevée quant au droit de la République arabe unie de rester membre après la dissolution de l'union. En gros, la même solution a été adoptée dans les autres organisations internationales.

10) Pour le reste, la pratique en matière de traités multilatéraux est conforme à celle qui est suivie par le Secrétaire général, comme le montrent les études du Secrétariat sur la Convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques³⁷⁰, la Convention pour la protection de la propriété industrielle³⁷¹ et les conventions humanitaires de Genève³⁷². Cela vaut aussi pour l'attitude adoptée par les Etats-Unis d'Amérique en tant que dépositaires du statut de l'AIEA dans un échange de correspondance avec la Syrie concernant le statut de ce pays en tant que membre de l'Agence. Quant aux traités bilatéraux, les études du Secrétariat sur les accords relatifs aux transports aériens³⁷³ et les traités de commerce³⁷⁴ confirment que la pratique était similaire.

11) On cite parfois à ce propos la dissolution de la Fédération du Mali en 1960. Mais on peut considérer que les faits relatifs à la dissolution de cette fédération extrêmement éphémère sont d'un caractère trop particulier pour constituer un précédent dont on puisse tirer une règle générale. En 1959, les représentants de quatre territoires autonomes de la Communauté française ont adopté le texte d'une constitution pour la « Fédération du Mali », mais deux seulement d'entre eux — Soudan et Sénégal — ont ratifié la constitution. En juin 1960, la France, le Soudan et le Sénégal sont parvenus à un accord sur la question du transfert de compétence de la Communauté à la Fédération et sur l'accession à l'indépendance. Ultérieurement, sept accords de coopération avec la France ont été conclus au nom de la Fédération du Mali. Toutefois, en août, le Sénégal a annulé sa ratification de la constitution, et il a plus tard été reconnu par la France en tant qu'Etat indépendant; en conséquence, la Fédé-

³⁶⁸ Voir ci-dessus commentaire de l'article 26.

³⁶⁹ *Documents officiels du Conseil de sécurité, seizième année, Supplément d'octobre, novembre et décembre 1961*, doc. S/4958.

³⁷⁰ *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 18, doc. A/CN.4/200/Rev.2 et 200/Add.1 et 2, par. 50 et 51.

³⁷¹ *Ibid.*, p. 67 et 68, par. 296 et 297.

³⁷² *Ibid.*, p. 49, par. 211.

³⁷³ Voir document A/CN.4/243 (v. ci-dessus note 26), par. 152 à 175.

³⁷⁴ Voir document A/CN.4/243/Add.1 (*idem*), par. 161 à 166.

³⁶⁵ Signatures, ratifications et adhésions concernant les accords et conventions conclus sous les auspices de la Société des Nations. Voir SDN, *Journal officiel, Supplément spécial n° 193*, 1944.

³⁶⁶ Nations Unies, *Traités multilatéraux... 1971 (op. cit.)*, p. 3, note 4.

³⁶⁷ *Ibid.*

ration qui venait de naître a été réduite au seul Soudan pratiquement au moment même où elle commençait son existence. Le Sénégal, Etat qui en fait avait dissous la Fédération ou avait fait sécession, a procédé avec la France à un échange de notes à l'occasion duquel il exposait son point de vue, à savoir

[...] qu'en vertu des principes du droit international relatif à la succession d'Etats la République du Sénégal [était], pour ce qui la concerne, substituée aux droits et obligations résultant des accords de coopération, en date du 22 juin 1960, entre la République française et la Fédération du Mali, sans préjudice des adaptations qui, d'un commun accord, seraient reconnues nécessaires³⁷⁵.

Dans sa réponse, le Gouvernement français a déclaré qu'il partageait cette opinion. Le Mali, d'autre part, qui avait contesté la légalité de la dissolution de la Fédération par le Sénégal et conservé le nom de Mali, a refusé d'accepter de succéder aux obligations découlant des accords de coopération. Ainsi, la succession a été acceptée par l'Etat dont on pouvait s'attendre qu'il la refuserait, et refusée par l'Etat dont on pouvait s'attendre qu'il l'accepterait. Cependant, comme il a été indiqué déjà, il ne semble pas que l'on puisse, dans toutes ces péripéties, trouver les éléments de conclusions utiles quant à la pratique suivie dans la dissolution de cette fédération.

12) La Commission a reconnu que presque tous les précédents dans lesquels la désintégration d'un Etat aboutissait à sa disparition ont été des cas de dissolution de ce que l'on appelle une union d'Etats. Elle a aussi reconnu que les juristes ont eu traditionnellement tendance à mettre l'accent sur la possession, par les territoires composants de l'Etat, d'un certain degré de personnalité internationale distincte pendant la durée de l'union, en tant qu'élément permettant de déterminer si les traités d'un Etat dissous continuent d'avoir force obligatoire pour les Etats issus de la dissolution. Toutefois, ayant étudié la pratique moderne, la Commission en a conclu que, étant donné la diversité quasi illimitée des rapports constitués et des genres d'« union », il ne convenait pas de faire de cet élément le critère fondamental pour déterminer si les traités restent en vigueur lors de la dissolution d'un Etat. Elle a estimé qu'aujourd'hui tous les cas de dissolution d'un Etat ayant pour effet de donner naissance à de nouveaux Etats distincts doivent être mis sur le même pied aux fins du maintien en vigueur des traités.

13) Compte tenu des divergences de la pratique dont il est fait état ci-dessus, certains membres de la Commission penchaient en faveur d'une règle selon laquelle la participation des Etats issus de la dissolution d'un Etat aux traités de l'Etat prédécesseur qui sont en vigueur à la date de la dissolution serait une affaire de consentement. Néanmoins, la Commission a finalement estimé que la pratique était assez uniforme pour justifier la formulation d'une règle qui disposerait, avec les réserves nécessaires, que les traités en vigueur à la date de la dissolution devraient rester en vigueur *ipso jure* à l'égard de chacun des Etats issus de la dissolution. Telle est la règle proposée au *paragraphe 1* de l'article 27, dont l'application est, de plus, en rapport avec la portée territoriale des traités en question avant la dissolution.

³⁷⁵ Voir document A/CN.4/243 (*idem*), par. 176.

14) Ainsi, l'*alinéa a* dispose que tout traité conclu par l'Etat prédécesseur à l'égard de l'ensemble de son territoire reste en vigueur à l'égard de chacun des Etats issus de la dissolution. L'*alinéa b* prévoit ensuite que tout traité conclu par l'Etat prédécesseur à l'égard d'une certaine partie seulement de son territoire devenue un Etat distinct reste en vigueur à l'égard de ce seul Etat. Enfin, l'*alinéa c*, qui envisage le cas de la dissolution d'un Etat antérieurement constitué par l'unification de deux ou plusieurs Etats, précise que tout traité ayant force obligatoire pour l'Etat prédécesseur en vertu de l'article 26 à l'égard d'une certaine partie de son territoire devenue un Etat distinct reste en vigueur à l'égard de cet Etat.

15) Le *paragraphe 2* de l'article apporte une restriction à l'application de la disposition énoncée au *paragraphe 1* en exceptant de la règle de la continuité *ipso jure* tout traité au sujet duquel les Etats intéressés en conviennent autrement ou dont l'application, après la dissolution de l'Etat prédécesseur, serait incompatible avec son objet et son but, ou dont les conditions d'application sont radicalement changées du fait de la dissolution.

Article 28. — Séparation d'une partie d'un Etat

1. Si une partie du territoire d'un Etat s'en sépare et devient un Etat distinct, tout traité qui, à la date de la séparation, était en vigueur à l'égard de cet Etat continue d'avoir force obligatoire pour lui à l'égard du reste de son territoire, à moins

a) Qu'il n'en soit autrement convenu; ou

b) Qu'il ne ressorte du traité ou de son objet et de son but que le traité était destiné à ne s'appliquer qu'au territoire qui s'est séparé de cet Etat, ou que la séparation n'ait pour effet de transformer radicalement les obligations et les droits prévus dans le traité.

2. En pareil cas, l'Etat distinct issu de la séparation est considéré comme ayant la même position qu'un Etat nouvellement indépendant en ce qui concerne tout traité qui, à la date de la séparation, était en vigueur à l'égard du territoire relevant désormais de sa souveraineté.

Commentaire

1) L'article 10 du projet traite du cas où une partie du territoire d'un Etat s'en sépare et s'associe à un autre Etat (principe de la variabilité des limites territoriales des traités), et l'article 27 de la dissolution totale d'un Etat dont les parties distinctes deviennent des Etats indépendants et souverains. L'article 28 se rapporte à une autre situation: il s'agit du cas où une partie d'un territoire s'en sépare et devient elle-même un Etat indépendant, mais où l'Etat dont elle est issue (l'Etat prédécesseur) poursuit son existence sans autre changement que la diminution de son territoire. Dans ce type de cas, la séparation a pour effet l'apparition d'un Etat nouveau par sécession. Le présent article régit la position de l'Etat originaire comme celle du nouvel Etat né de la sécession au regard des traités.

2) Avant la création de l'ONU, les colonies étaient à tous points de vue considérées comme des territoires de la

puissance coloniale. En conséquence, certains des précédents plus anciens habituellement cités en ce qui concerne l'application de la règle de la « table rase » dans les cas de sécession concernaient la sécession de colonies — par exemple la sécession des colonies américaines de la Grande-Bretagne et de l'Espagne. Dans ces cas, les nouveaux Etats sont communément considérés comme ayant commencé leur existence affranchis de toute obligation à l'égard des traités conclus par l'Etat dont ils sont issus. Parmi les autres précédents anciens, il y a aussi celui de la sécession de la Belgique, qui s'est séparée des Pays-Bas en 1830. Il semble généralement admis que, en matière de traités, la Belgique a été considérée comme ayant fait table rase, à l'exception des traités de caractère local ou dispositif. En général, les traités conclus avant 1830 sont donc restés en vigueur pour les Pays-Bas, tandis que la Belgique en a conclu de nouveaux ou a officiellement déclaré maintenir en vigueur les anciens traités avec un certain nombre d'Etats.

3) Lorsque Cuba s'est séparé de l'Espagne par sécession en 1898, les traités conclus par l'Espagne n'ont pas été considérés comme ayant force obligatoire pour Cuba après l'indépendance. D'une manière analogue, lorsque Panama s'est séparé de la Colombie par sécession en 1903, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis d'Amérique ont considéré Panama comme ayant fait table rase quant aux traités conclus par la Colombie. Panama a lui-même adopté une position identique, sans toutefois parvenir à convaincre la France, apparemment, qu'il n'était pas lié par les traités franco-colombiens. La Colombie, pour sa part, a poursuivi son existence en tant qu'Etat après la séparation de Panama, et le fait qu'elle restait liée par les traités conclus avant la séparation n'a jamais été mis en doute. De même, lorsque la Finlande s'est séparée de la Russie après la première guerre mondiale, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis d'Amérique ont estimé que les traités russes antérieurement en vigueur à l'égard de la Finlande ne lieraient plus cette dernière après l'indépendance. A ce propos, il convient de mentionner une déclaration du Royaume-Uni citée plus haut, où il est fermement déclaré par cet Etat que le principe de la table rase s'applique à la Finlande exception faite des obligations conventionnelles « qui ont le caractère de servitudes »³⁷⁶.

4) On a déjà parlé de la fin de l'Empire austro-hongrois à propos de la dissolution d'un Etat³⁷⁷: l'opinion a été exprimée que la fin de cet empire semblait constituer un cas de dissolution d'une union d'Etats dans la mesure où elle concernait la monarchie dualiste elle-même, et une séparation dans la mesure où elle concernait les autres territoires de l'Empire. Ces autres territoires, dont le cas paraît relever de la séparation, étaient la Tchécoslovaquie et la Pologne³⁷⁸. Dans les traités de paix, il était demandé à ces deux Etats, comme condition de leur reconnaissance, de s'engager à adhérer à certains traités multilatéraux. Mais en dehors de ces engagements spéciaux, ils étaient tous deux considérés comme des Etats nouvel-

lement indépendants ayant fait table rase en ce qui concerne les traités de l'ancien Empire austro-hongrois.

5) Un autre précédent datant d'avant la création de l'ONU est celui de la sécession de l'Etat libre d'Irlande, qui s'est séparé du Royaume-Uni en 1922. Dans ce cas, l'interprétation de la pratique est rendue légèrement plus difficile par le fait que, durant un certain temps après sa sécession, l'Etat libre d'Irlande est resté au sein du Commonwealth britannique en tant que « dominion ». Dans ces conditions, le Gouvernement du Royaume-Uni a adopté le point de vue que l'Etat libre d'Irlande n'avait pas fait sécession et que, comme dans le cas de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et du Canada, les traités britanniques antérieurement applicables à l'Etat libre d'Irlande conservaient force obligatoire pour le nouveau dominion. L'Etat libre d'Irlande, en revanche, s'est considéré comme ayant fait sécession et comme constituant un Etat nouvellement indépendant aux fins de la succession en matière de traités. En 1933, le Premier Ministre (M. De Valera) a fait devant le Parlement irlandais la déclaration suivante concernant l'attitude de l'Etat libre d'Irlande à l'égard des traités du Royaume-Uni:

Il incombait au nouvel Etat de faire savoir s'il accepte ou non les obligations découlant de chacun des traités conclus par l'ancien Etat, soit par une déclaration formelle, soit par l'attitude qu'il adopte, en tenant compte des considérations d'ordre politique qui s'imposent. Notre pratique a été d'accepter la situation créée par les conventions et traités commerciaux et administratifs conclus par l'ancien Royaume-Uni, jusqu'à ce que les différents traités et conventions viennent à expiration ou soient amendés. Nous avons alors saisi l'occasion, le cas échéant, de conclure des engagements séparés avec les Etats intéressés³⁷⁹.

Le Gouvernement irlandais, comme le montre la pratique qu'il a suivie, n'a pas soutenu qu'un nouvel Etat avait le droit de déterminer *unilatéralement* s'il acceptait ou rejetait les traités conclus par son prédécesseur. Ainsi donc, en 1933, le Premier Ministre de l'Irlande attribuait à un Etat ayant fait sécession une position qui n'est pas très dissemblable de celle que l'on trouve dans la pratique de l'après-guerre en ce qui concerne les Etats nouvellement indépendants.

6) Dans le cas des traités multilatéraux, il semble que l'Etat libre d'Irlande ait, en général, établi sa qualité de partie par adhésion et non par succession, encore que, dans le cas de la Convention de Genève de 1906 sur la Croix-Rouge, l'Etat libre d'Irlande semble bien avoir reconnu sa qualité de partie sur la base de la ratification de la Convention par le Royaume-Uni le 16 avril 1907³⁸⁰. Toutefois, dans le cas de l'Union internationale pour la protection des œuvres littéraires et artistiques, il a *adhéré* à la Convention de Berne, tout en ayant recours aux services diplomatiques du Royaume-Uni pour faire la notification³⁸¹. En sa qualité de dépositaire, le Gouvernement suisse a alors fait connaître cette adhésion aux pays de l'Union, en ajoutant que le Bureau international de l'Union considérait que le fait de l'adhésion de l'Etat libre d'Irlande à la Convention « prouvait bien qu'il s'était

³⁷⁶ Voir ci-dessus art. 11, par. 3 du commentaire.

³⁷⁷ Voir ci-dessus art. 27, par. 5 et 6 du commentaire.

³⁷⁸ La Pologne a été formée à partir de territoires qui étaient précédemment placés sous la souveraineté de trois Etats différents: l'Empire austro-hongrois, la Russie et l'Allemagne.

³⁷⁹ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1970, vol. II, p. 117, doc. A/CN.4/229, par. 15.

³⁸⁰ *Ibid.*, 1968, vol. II, p. 38 et 39, doc. A/CN.4/200/Rev.2 et 200/Add.1 et 2, par. 154 à 158..

³⁸¹ *Ibid.*, p. 13, par. 25.

détaché de l'Union lors de sa constitution en territoire indépendant ». En d'autres termes, le Bureau a reconnu que l'Etat libre avait agi sur la base du principe de la « table rase » et qu'il n'avait pas « succédé » à la Convention de Berne. En outre, dans *Traités multilatéraux pour lesquels le Secrétaire général exerce les fonctions de dépositaire*, la République d'Irlande figure comme partie aux deux conventions ratifiées par la Grande-Bretagne avant l'accession à l'indépendance de la République d'Irlande et, dans les deux cas, la République est devenue partie par adhésion³⁸².

7) Ainsi, dans les cas de séparation, à de rares exceptions près, la pratique antérieure à la création de l'ONU corrobore nettement le principe de la « table rase » sous la forme indiquée dans l'article 11 du projet, à savoir que, en tant qu'Etat nouvellement indépendant, un Etat qui fait sécession n'est pas tenu de maintenir en vigueur les traités conclus par son prédécesseur, ni d'y devenir partie. Avant l'époque de l'ONU, la pratique des dépositaires touchant les cas de succession d'Etats était bien moins importante qu'elle ne l'est devenue au cours des vingt-cinq dernières années, par suite du très grand nombre de cas de succession d'Etats devant lesquels se sont trouvés les dépositaires. Il n'est donc pas surprenant que la pratique antérieure en ce qui concerne les Etats ayant fait sécession ne manifeste pas clairement la notion de notification de succession aux traités multilatéraux, devenue aujourd'hui familière. Toutefois, à cette exception près, il semble qu'à l'époque de la SDN la position d'un Etat ayant fait sécession, à l'égard des traités conclus par son prédécesseur, ait été à peu près la même que, dans la pratique moderne, celle d'un Etat qui avait antérieurement le statut de colonie, de territoire sous tutelle ou d'Etat protégé et qui accède à l'indépendance.

8) Depuis la création de l'ONU, les cas de séparation aboutissant à la création d'un Etat nouvellement indépendant qui ne soient pas des cas de transformation d'un territoire dépendant en Etat souverain ont été relativement peu nombreux. Le premier de ces cas a été celui, un peu spécial, du Pakistan, qui, aux fins de l'admission dans les organisations internationales et de la participation aux traités multilatéraux, a été en général considéré comme s'étant séparé de l'Inde et n'étant donc ni tenu de maintenir en vigueur les traités conclus avant l'indépendance, ni habilité *ipso jure* à le faire³⁸³. Cela est en grande partie vrai aussi en ce qui concerne les traités bilatéraux³⁸⁴, bien qu'il semble que, dans certains cas, sur la base des accords

³⁸² Il s'agit de la Convention internationale relative à la répression de la traite des blanches (1910) et de l'Arrangement relatif à la répression de la circulation des publications obscènes (1910): Nations Unies, *Traités multilatéraux... 1971 (op. cit.)*, p. 166 et 179.

³⁸³ Voir ci-dessus art. 11, par. 4 et 5 du commentaire. Voir aussi *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 16, 29 et 40, doc. A/CN.4/200/Rev.2 et 200/Add.1 et 2, par. 38, 115 à 117, et 166 et 167; *ibid.*, 1969, vol. II, p. 37 et 38, doc. A/CN.4/210, par. 49; et *ibid.*, 1970, vol. II, p. 79 et 80, doc. A/CN.4/225, par. 24 à 33.

³⁸⁴ *Ibid.*, p. 119 et 120, doc. A/CN.4/229, par. 28 à 34. Voir aussi documents A/CN.4/243 (v. ci-dessus note 26), par. 11 à 19, et A/CN.4/243/Add.1 (*idem*), par. 30 à 36, et Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'Etats (op. cit.)*, p. 1 à 8, 137 et 138, 190 et 191, et 225.

de dévolution compris dans l'*Indian Independence (International Arrangements) Order, 1947*, il a été présumé que le Pakistan devait être considéré comme partie au traité en cause. Le cas du Pakistan présente donc des analogies avec celui de l'Etat libre d'Irlande, et, comme on l'a déjà indiqué dans le commentaire de l'article 11, il semble être une application du principe de la table rase, selon lequel l'Etat qui a fait sécession n'est nullement obligé d'accepter le maintien en vigueur des traités conclus par son prédécesseur.

9) L'adhésion de Singapour à la Fédération de Malaisie en 1963 a été mentionnée plus haut³⁸⁵. En 1965, à la suite d'un accord, Singapour s'est séparé de la Malaisie pour devenir un Etat indépendant. De fait, l'accord conclu entre la Malaisie et Singapour prévoyait que tout traité en vigueur entre la Malaisie et d'autres Etats à la date de l'indépendance de Singapour serait, pour autant qu'il s'appliquait à Singapour, considéré comme un traité conclu entre ce dernier Etat et l'autre ou les autres Etats intéressés. Malgré cet « accord de dévolution », Singapour a ultérieurement adopté une attitude semblable à celle d'autres Etats nouvellement indépendants. Tout en se montrant disposé à maintenir en vigueur les traités conclus par la Fédération, Singapour considérait que le maintien en vigueur relevait du consentement mutuel. Même si, dans un ou deux cas, d'autres Etats soutenaient que Singapour était tenu d'accepter le maintien en vigueur d'un traité, cette affirmation était rejetée par Singapour³⁸⁶. D'une manière analogue, comme le montrent les inscriptions qui figurent dans les rubriques des *Traités multilatéraux pour lesquels le Secrétaire général exerce les fonctions de dépositaire*³⁸⁷, Singapour a notifié sa succession aux traités multilatéraux ou ne l'a pas fait, selon ce qui lui paraissait indiqué, de la même manière que d'autres Etats nouvellement indépendants.

10) Ce que l'on sait de la pratique n'était donc pas la thèse selon laquelle, en cas de séparation d'une partie d'un Etat, par opposition à la dissolution d'un Etat, les traités demeurent en vigueur *ipso jure* à l'égard du territoire du nouvel Etat séparé. Au contraire, la pratique montre très nettement que tout territoire qui devient ainsi Etat souverain doit être considéré comme un Etat nouvellement indépendant auquel devraient s'appliquer en principe les règles du présent projet relatives aux Etats nouvellement indépendants. Telle est la pratique, indépendamment de l'importance de la séparation. Ainsi, la séparation du Pakistan oriental et du Pakistan occidental de l'Inde a été considérée comme analogue à une sécession aboutissant à la naissance de l'Etat du Pakistan. De même, à supposer qu'il soit possible de prendre pour critère la récente décision de l'OMS d'admettre le Bangladesh comme nouveau membre en même temps qu'elle acceptait que le Pakistan occidental conserve la personnalité du Pakistan et son statut de membre, la scission virtuelle d'un Etat en deux autres ne suffit pas à entraîner la disparition de l'Etat originaire.

³⁸⁵ Voir ci-dessus art. 25, par. 5 et 6 du commentaire.

³⁸⁶ Voir ci-dessus note 281. Voir aussi *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. II, p. 128 et 129, doc. A/CN.4/229, par. 89.

³⁸⁷ Nations Unies, *Traités multilatéraux... 1971 (op. cit.)*.

11) La position fondamentale de l'Etat qui continue d'exister est suffisamment claire, puisqu'il demeure nécessairement partie, en principe, aux traités qu'il a conclus. Le problème principal consiste donc à formuler les critères qui détermineront l'effet de la séparation d'une partie de son territoire sur sa participation à ces traités. Le champ d'application territorial d'un traité particulier, son objet et son but et le changement de situation résultant de la séparation sont des éléments dont il faut tenir compte. En conséquence, le *paragraphe 1* de l'article 28 stipule que l'Etat prédécesseur reste lié, pour ce qui est du reste de son territoire, par les traités qui avaient force obligatoire pour cet Etat à la date de la séparation. Les dispositions de sauvegarde nécessaires pour tenir compte des éléments qui viennent d'être mentionnés sont formulées aux alinéas *a* et *b* du paragraphe, sous forme d'exceptions à la règle générale. Aux termes de ces exceptions, l'Etat prédécesseur cessera d'être lié: *a*) s'il en est autrement convenu (*alinéa a*); *b*) si le traité était destiné à ne s'appliquer qu'au territoire qui s'est séparé de cet Etat ou si la séparation a pour effet de transformer radicalement les obligations et les droits prévus dans le traité (*alinéa b*). Sous réserve de ces exceptions, la position de l'Etat prédécesseur à l'égard des traités antérieurs à la séparation demeure la même qu'avant la séparation.

12) Eu égard à la pratique observée, le *paragraphe 2* stipule que le nouvel Etat issu de la séparation doit être considéré comme ayant la même position qu'un Etat nouvellement indépendant en ce qui concerne tout traité qui, à la date de la séparation, était en vigueur à l'égard du territoire relevant désormais de sa souveraineté. En d'autres termes, la règle fondamentale régissant la position de l'Etat séparé sera la règle dite « de la table rase » formulée à l'article 11, et sa participation aux traités de l'Etat originaire à la date de la séparation sera régie par les articles 12 à 21 du projet d'articles. Certains membres de la Commission tendaient à mettre en doute que le *paragraphe 2* doive s'appliquer automatiquement et dans tous les cas à l'Etat séparé, et ils ont réservé leur position sur ce point jusqu'au moment où la Commission aurait reçu les observations des gouvernements.

CINQUIÈME PARTIE

RÉGIMES DE FRONTIÈRE OU AUTRES RÉGIMES TERRITORIAUX ÉTABLIS PAR UN TRAITÉ

Article 29. — Régimes de frontière

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

- a*) Une frontière établie par un traité; ni
- b*) Les obligations et droits établis par un traité et se rapportant au régime d'une frontière.

Article 30. — Autres régimes territoriaux

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

- a*) Les obligations se rapportant à l'usage d'un territoire particulier, ou aux restrictions à son usage, établies par

un traité expressément au bénéfice d'un territoire particulier d'un Etat étranger et considérées comme attachées aux territoires en question;

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

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

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

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

Commentaire

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

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

3) Les décisions des tribunaux internationaux jettent une certaine lumière sur la question des traités territoriaux. Dans sa deuxième ordonnance dans l'*Affaire des zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex*, la Cour permanente de justice internationale a fait une déclaration qui constitue peut-être la confirmation la plus importante de l'existence d'une règle prescrivant que l'Etat successeur est tenu de respecter les clauses d'un traité territorial qui ont une incidence sur le territoire

auquel se rapporte une succession d'Etats. Le Traité de Turin de 1816, en délimitant la frontière entre la Suisse et la Sardaigne, imposait des restrictions à la perception de droits de douane dans la zone de Saint-Gingolph. La Suisse a soutenu que, aux termes du traité, la ligne des douanes devait être reculée en deçà de Saint-Gingolph. La Sardaigne, bien qu'elle ait tout d'abord contesté cette interprétation du traité, a finalement adopté ce point de vue et elle a donné effet à son accord par un « manifeste » reculant la ligne des douanes. Dans ce contexte, la Cour a dit :

[...] que cette adhésion, donnée par Sa Majesté le Roi de Sardaigne sans réserve aucune, mit fin à un différend international qui portait sur l'interprétation du Traité de Turin; que, par conséquent, l'effet du Manifeste de la Royale Chambre des comptes de Sardaigne, notifié en exécution des ordres souverains, fixa obligatoirement, pour le Royaume de Sardaigne, ce qui, à l'avenir, devait faire droit entre les parties; que l'accord des volontés, ainsi traduit par le Manifeste, confère à la création de la zone de Saint-Gingolph un caractère conventionnel, *que doit respecter la France, comme ayant succédé à la Sardaigne dans la souveraineté sur ledit territoire* *³⁸⁸.

Cette déclaration se retrouve à peu près dans les mêmes termes dans l'arrêt définitif de la Cour rendu lors de la deuxième phase de l'affaire³⁸⁹. Bien que le caractère territorial du traité ne soit pas particulièrement souligné dans le passage qui vient d'être cité, il ressort clairement d'autres passages que la Cour reconnaissait qu'elle avait affaire, en l'occurrence, à un arrangement de caractère territorial. En effet, le Gouvernement suisse, dans ses mémoires, avait fortement souligné le caractère « réel » de l'accord³⁹⁰, invoquant la notion de servitudes en liaison avec les zones franches³⁹¹. Cette affaire est donc généralement reconnue comme constituant un précédent en faveur du principe selon lequel certains traités de caractère territorial ont *ipso jure* force obligatoire pour un Etat successeur.

4) Ce qui n'est peut-être pas clair, c'est la nature précise du principe appliqué par la Cour. Les zones franches, y compris la zone sarde, avaient été créées dans le cadre d'arrangements internationaux conclus à la fin des guerres napoléoniennes, et, dans d'autres passages de ses décisions³⁹², la Cour a souligné cet aspect des accords concernant les zones franches. La question est donc de savoir si la déclaration de la Cour s'applique d'une manière générale aux traités ayant ce caractère territorial ou si elle est limitée aux traités qui font partie d'un règlement territorial et qui établissent un régime conventionnel objectif. Tout ce qu'on peut dire à ce sujet, c'est que les termes mêmes de cette déclaration avaient un caractère assez général. La Cour ne paraît pas avoir traité le point de savoir si, en pareil cas, la succession porte sur le traité ou sur la situation résultant de l'exécution du traité. Les termes qu'elle utilise dans le passage de son ordonnance mentionné plus haut et dans le passage analogue de son arrêt définitif se réfèrent, intentionnel-

lement ou non, à « *un caractère conventionnel* * que doit respecter la France, comme ayant succédé à la Sardaigne dans la souveraineté sur ledit territoire ».

5) Avant la constitution de la Cour permanente, la question de la succession à l'égard d'un traité territorial avait été soumise au Conseil de la SDN à propos de l'obligation de la Finlande de maintenir la démilitarisation des îles d'Åland. Le problème a été soulevé à propos d'un différend entre la Suède et la Finlande concernant l'attribution de ces îles après que la Finlande eut été détachée de la Russie, à la fin de la première guerre mondiale. Le Conseil a soumis les aspects juridiques du différend à un comité de trois juristes, dont faisait partie Max Huber, qui devait plus tard devenir juge et président de la Cour permanente. Le traité en question était la « Convention, annexée au Traité de paix de Paris, conclue entre la Grande-Bretagne et la France d'une part et la Russie de l'autre, relative aux îles d'Åland », conformément à laquelle les trois puissances déclaraient que « les îles d'Åland ne seront pas fortifiées, et qu'il n'y sera maintenu ni créé aucun établissement militaire ou naval³⁹³ ». Deux aspects essentiels du droit des traités étaient en jeu. Le premier, lié au droit de la Suède d'invoquer la convention bien qu'elle n'y fût pas partie, a été examiné par le Rapporteur spécial sur le droit des traités dans son troisième rapport sur la question à propos des effets des traités sur des Etats tiers et des régimes objectifs³⁹⁴. Le second était lié à la question de l'obligation de la Finlande de maintenir la démilitarisation des îles. Dans son avis, le Comité des juristes, après avoir fait observer que « l'existence de servitudes internationales, dans le sens propre et technique du mot, n'est pas généralement admise³⁹⁵ », a néanmoins trouvé des raisons d'attribuer des effets spéciaux à la convention de démilitarisation de 1856 :

En ce qui concerne la situation de l'Etat qui possède la souveraineté territoriale sur les îles d'Åland, l'obligation de reconnaître les stipulations de 1856 et de s'y conformer s'imposerait de plein droit si l'on admettait qu'il s'agit dans l'espèce d'une servitude réelle. On arrive à une conséquence analogue en adoptant le point de vue exprimé ci-dessus qu'il s'agit bien en effet d'un règlement positif d'intérêts européens et non de simples obligations politiques individuelles et subjectives. En se déclarant indépendante et en réclamant de ce chef sa reconnaissance comme personne de droit international, la Finlande ne peut se soustraire aux charges qui dérivent pour elle de ce règlement d'intérêts européens. Dans tout acte de reconnaissance, il faut en effet sous-entendre la réserve que l'Etat reconnu respectera les obligations qui résultent pour lui soit du droit international général, *soit des règlements internationaux relatifs à son territoire* *³⁹⁶.

Manifestement, en exprimant cet avis, le Comité des juristes ne fondait pas l'obligation de l'Etat successeur de maintenir le régime de démilitarisation simplement sur le caractère territorial du traité. Il paraît plutôt s'être fondé sur la théorie de l'effet dispositif d'un règlement

³⁸⁸ Ordonnance du 6 décembre 1930 (C.P.J.I., série A, n° 24, p. 17).

³⁸⁹ C.P.J.I., série A/B, n° 46, p. 145.

³⁹⁰ C.P.J.I., série C, n° 17-I, Affaire des zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex, vol. III, p. 1654.

³⁹¹ *Ibid.*, vol. I, p. 415.

³⁹² P. ex. C.P.J.I., série A/B, n° 46, p. 148.

³⁹³ G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Gottingue, Dieterich, 1857, t. XV, p. 790.

³⁹⁴ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1964, vol. II, p. 20, 28 et 29, doc. A/CN.4/167 et Add.1 à 3, art. 62, par. 12 du commentaire, et art. 63, par. 11 du commentaire.

³⁹⁵ SDN, *Journal officiel, Supplément spécial n° 3* (octobre 1920), p. 16.

³⁹⁶ *Ibid.*, p. 18.

international établi dans l'intérêt général de la communauté internationale (ou tout au moins d'une région). Ainsi, il semble avoir considéré que la Finlande succédait à un régime établi ou à une situation établie résultant du traité, et non pas aux obligations contractuelles du traité en tant que tel.

6) *L'Affaire du Temple de Préah Vihear*³⁹⁷, citée à ce sujet par quelques auteurs, présente un certain intérêt en ce qui concerne les traités de frontière, bien que la Cour internationale de Justice n'ait pas examiné la question de succession dans son arrêt. La frontière entre la Thaïlande et le Cambodge avait été fixée en 1904 par un traité conclu entre la Thaïlande (Siam) et la France, qui était alors puissance protectrice du Cambodge. Le litige portait sur les effets d'une erreur prétendue dans l'application du traité, commise par la commission mixte franco-siamoise qui avait délimité la frontière. Dans l'intervalle, le Cambodge était devenu indépendant et se trouvait donc dans la position d'un Etat nouvellement indépendant à l'égard du traité de frontière. Ni la Thaïlande ni le Cambodge n'ont contesté le maintien en vigueur du traité de 1904 après l'accession du Cambodge à l'indépendance, et la Cour a tranché le litige en se fondant sur une carte résultant de la délimitation et sur l'acquiescement de la Thaïlande à la frontière tracée sur cette carte. La Cour n'avait donc pas à examiner la question de la succession du Cambodge au traité de frontière. D'autre part, il y a lieu de noter que la Cour n'a jamais paru douter que le règlement de frontière établi par le traité de 1904 et la délimitation, s'il n'était pas vicié par une erreur, avait force obligatoire entre la Thaïlande et le Cambodge.

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

Aux termes du droit international coutumier en matière de succession d'Etats, si le Cambodge succède à la France pour ce qui touche au tracé des frontières, il est également lié par des traités de caractère local qui déterminent les méthodes de fixation de ces frontières sur les lieux. Toutefois, les règles générales de droit international coutumier en matière de succession d'Etats ne prévoient pas, en cas de succession par la séparation d'une partie du territoire d'un Etat, telle la séparation du Cambodge et de la France, que le nouvel Etat succède aux dispositions politiques des traités de l'ancien Etat. [...] La question de savoir si la Thaïlande est liée au Cambodge par les dispositions touchant le règlement pacifique d'un traité conclu par la Thaïlande avec la France est très différente de celles qui portent sur les obligations d'un Etat successeur à l'égard de certaines charges pouvant être identifiées comme liées au territoire acquis par le successeur après son accession à l'indépendance. Elle diffère également de la question de l'applicabilité des dispositions du traité de 1904 pour l'identification et la démarcation sur les lieux de la frontière fixée le long de la ligne de partage des eaux *³⁹⁸.

Le Cambodge, bien qu'il se soit essentiellement appuyé sur la thèse de la « représentation » du Cambodge par la

France pendant la période du protectorat, n'a pas contesté les arguments de la Thaïlande concernant la succession d'un nouvel Etat aux traités territoriaux. Au contraire, il a soutenu que les dispositions touchant le règlement pacifique stipulées dans le traité de 1937 étaient directement liées au règlement de frontière, et il s'est exprimé en ces termes :

La Thaïlande reconnaît que le Cambodge est successeur de la France en ce qui concerne les traités relatifs à la définition et à la délimitation des frontières. Elle ne peut exclure arbitrairement du jeu de tels traités les dispositions qu'ils renferment quant au règlement juridictionnel obligatoire, dans la mesure où ce règlement est accessoire à la définition et à la délimitation des frontières *³⁹⁹.

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

8) *L'Affaire du droit de passage sur territoire indien*⁴⁰⁰ présente également un certain intérêt, bien qu'elle ne comporte aucune décision de la Cour sur la succession aux obligations conventionnelles. Certes, c'est en vertu d'un traité de 1779 conclu avec les Mahrattes que le Portugal a d'abord pu prendre pied dans les deux enclaves à propos desquelles s'est posée la question d'un droit de passage dans cette affaire. Cependant, la majorité de la Cour a jugé expressément que c'était non pas en vertu de ce traité que le Portugal jouissait de certains droits de passage pour le personnel civil à la veille de l'accession de l'Inde à l'indépendance, mais plutôt en vertu d'une coutume locale, qui avait été établie ultérieurement entre la Grande-Bretagne et le Portugal. Le droit de passage découlait du consentement des Etats, mais la Cour a estimé qu'elle se trouvait en présence d'un droit d'origine coutumière et non pas conventionnelle. La Cour a conclu que l'Inde avait succédé à la situation juridique créée par cette coutume bilatérale, qui n'avait pas été « affectée par le changement de régime survenu dans le territoire intermédiaire lorsque l'Inde eut acquis son indépendance »⁴⁰¹.

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

10. *Traités de frontière.* — Il faut mentionner d'abord l'alinéa a de l'article 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, qui dispose qu'un changement fondamental de circonstances ne peut pas être invoqué comme motif pour mettre fin à un traité ou pour s'en retirer « s'il s'agit d'un traité établissant une frontière ». Cette disposition avait été proposée par la Commission à

³⁹⁷ *Ibid.*, p. 165.

³⁹⁸ *C.I.J. Recueil 1962*, p. 6 à 146.

³⁹⁹ *C.I.J. Mémoires, Temple de Préah Vihear*, vol. I, p. 145 et 146.

⁴⁰⁰ *C.I.J. Recueil 1960*, p. 6.

⁴⁰¹ *Ibid.*, p. 40.

l'issue de son étude du droit général des traités. Après avoir signalé que cette exception à la règle du changement fondamental de circonstances semblait reconnue par la plupart des juristes, la Commission disait dans son commentaire :

Le *paragraphe 2* excepte deux cas de l'application de l'article. Le premier concerne les traités établissant une frontière — un cas que les deux Etats parties dans l'affaire des *Zones franches* semblent avoir considéré comme n'étant pas soumis à la règle, ce qui est aussi l'avis de la plupart des juristes. Certains membres de la Commission ont pensé qu'il serait peut-être excessif d'exclure totalement ces traités de la règle et que ce serait inconciliable avec le principe de l'autodétermination reconnu dans la Charte. Toutefois, la Commission a conclu que les traités qui établissent une frontière doivent être tenus pour une exception à la règle, sans quoi, au lieu d'être un instrument d'évolution pacifique, la règle pourrait devenir la cause de dangereux froissements. Elle a également été d'avis que l'« autodétermination », telle qu'elle est envisagée dans la Charte, est un principe à part et qu'en le présentant, dans le contexte du droit des traités, comme une application de la règle contenue dans le présent article, on pourrait provoquer quelque confusion. En excluant de son champ d'application les traités qui établissent une frontière, le présent article n'écarte pas l'application du principe de l'autodétermination à tous les cas où sont réunies les conditions dans lesquelles il peut être légitimement appliqué. La Commission a remplacé l'expression « traité fixant une frontière » par les mots « traité établissant une frontière », en réponse à des observations des gouvernements, car c'est une expression plus large, qui englobe les traités de cession aussi bien que les traités de délimitation ⁴⁰².

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

11) On a déjà signalé la présomption, apparemment admise par la Thaïlande et le Cambodge dans l'*Affaire du Temple de Préah Vihear*, au sujet de la succession de ce dernier pays à la frontière établie par le traité franco-siamois de 1904 ⁴⁰³. Cette présomption reflète sans aucun doute l'opinion générale concernant la situation d'un Etat successeur à l'égard d'un accord établissant une frontière. La Tanzanie, qui dans sa déclaration unilatérale a pourtant proclamé avec force sa liberté de maintenir les traités de son prédécesseur ou d'y mettre fin, n'en a pas moins insisté pour que les frontières établies précédemment par traité restent en vigueur ⁴⁰⁴. En outre, bien

⁴⁰² Paragraphe 11 du commentaire de la Commission sur son projet d'article 59 (devenu l'article 62 de la Convention de Vienne) [Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.70.V.5), p. 85 et 86].

⁴⁰³ Voir ci-dessus par. 6.

⁴⁰⁴ Document OUA A.H.G./Res.16 (1). Voir aussi S. Touval, « Africa's frontiers — Reactions to a colonial legacy », *International Affairs*, 1966, Londres, n° 4 (octobre 1966), p. 641 à 654.

que leur premier mouvement ait été de s'insurger contre le maintien des frontières « coloniales », les nouveaux Etats indépendants d'Afrique en sont venus à approuver le principe du respect des frontières établies. L'OUA se borne, il est vrai, à affirmer dans sa charte, au paragraphe 3 de l'article III, le principe du « respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de chaque Etat et de son droit inaliénable à une existence indépendante ⁴⁰⁵. » Toutefois, la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement, tenue au Caire en 1964, a adopté, avec des réserves de la Somalie et du Maroc seulement, une résolution dans laquelle, après avoir réaffirmé le principe énoncé au paragraphe 3 de l'article III de la Charte de l'OUA, elle déclarait solennellement que « tous les Etats membres s'engagent à respecter les frontières existant au moment où ils ont accédé à l'indépendance ⁴⁰⁶ ». Une résolution analogue a été adoptée par la Conférence des chefs d'Etat ou de gouvernement des pays non alignés, qui s'est tenue également au Caire un peu plus tard la même année. Bien entendu, cela ne signifie pas qu'il ne s'est pas produit ou qu'il ne peut pas se produire de conflits de frontières entre Etats africains, mais il leur faut pour cela invoquer d'autres motifs juridiques que les simples effets d'une succession d'Etats sur un traité de frontière.

12) La Somalie est en conflit avec l'Ethiopie au sujet de deux frontières, l'une étant l'ancienne frontière de la Somalie britannique et l'autre l'ancienne frontière de la Somalie italienne; elle a un troisième litige, avec le Kenya, au sujet de sa frontière avec la province Nord-Est du Kenya. Les revendications de la Somalie dans ces conflits reposent essentiellement sur des considérations ethniques et d'autodétermination et sur des motifs allégués à l'encontre de la validité de certains des traités pertinents. Elle ne semble pas avoir fait valoir qu'en tant qu'Etat successeur elle était libérée *ipso jure* de toute obligation au sujet des frontières établies aux termes des traités conclus par l'Etat prédécesseur, encore qu'elle ait dénoncé le Traité anglo-éthiopien de 1897 à la suite du retrait unilatéral par l'Ethiopie des droits de pacage mentionnés plus loin. La position adoptée par l'Ethiopie et le Kenya (qui est aussi un Etat successeur) est que les traités en question sont valides et que, du fait qu'il s'agit de règlements de frontière, ils doivent être respectés par un Etat successeur. Dans le conflit somalo-éthiopien concernant le Traité de 1897, la frontière fixée d'un commun accord par l'Ethiopie et la Grande-Bretagne en 1897 séparait certaines tribus somalies de leurs pâturages traditionnels, et un échange de lettres annexées au traité prévoyait que ces tribus, de part et d'autre de la frontière, seraient libres de la traverser pour se rendre sur leurs terres de pacage. Le Traité de 1897 a été confirmé dans un accord conclu entre le Royaume-Uni et l'Ethiopie en 1954, l'article I^{er} de cet accord confirmant la frontière et l'article II les droits de pacage. L'article III instituait un « arrangement spécial » pour réglementer l'exercice des droits de pacage par les tribus somalies. En 1960, peu avant l'indépendance, à une question qui lui avait été posée au Parlement concernant la continuité des droits

⁴⁰⁵ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 479, p. 75.

⁴⁰⁶ Document OUA A.H.G./Res.16 (1).

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

Après que les responsabilités du Gouvernement de Sa Majesté concernant le Gouvernement du Protectorat auront pris fin et en l'absence de tout nouvel instrument, les dispositions du Traité anglo-éthiopien de 1897 devraient, à notre avis, être considérées comme restant en vigueur entre l'Éthiopie et l'Etat successeur. En revanche, l'article III de l'Accord de 1954, qui contient la plupart des dispositions additionnelles au Traité de 1897, deviendrait, à notre sens, caduc ⁴⁰⁷.

Le Royaume-Uni était donc d'avis que les dispositions relatives tant à la frontière qu'aux droits de pacage des Somalis resteraient en vigueur et que seul prendrait fin l'« arrangement spécial », qui présupposait que le territoire somali voisin était sous l'administration britannique. Dans cet exemple, comme on peut le voir, la position adoptée par le Royaume-Uni était que les clauses accessoires qui faisaient partie intégrante d'un règlement de frontière resteraient en vigueur lors d'une succession d'Etats, mais que les arrangements particuliers conclus par l'Etat prédécesseur pour l'application de ces dispositions ne survivraient pas à la succession d'Etats. L'Éthiopie, au contraire, tout en reconnaissant le règlement de frontière, a refusé d'admettre que les clauses accessoires, qui constituaient une des conditions de ce règlement, continuaient à la lier.

13) Dans plusieurs autres cas, le Royaume-Uni a reconnu que les droits et obligations découlant d'un traité de frontière resteraient en vigueur après une succession d'Etats. Un de ces exemples est la Convention de 1930 conclue entre les Etats-Unis d'Amérique et le Royaume-Uni pour la délimitation de la frontière entre l'archipel des Philippines et le Bornéo-Septentrional. Lorsque les Philippines devinrent indépendantes, en 1946, le Gouvernement britannique a reconnu dans une note diplomatique qu'en conséquence « le Gouvernement de la République des Philippines avait succédé aux droits et obligations souscrits par les Etats-Unis d'Amérique dans les notes de 1930 ⁴⁰⁸ ».

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

Le Foreign Office a été avisé que le partage de l'ancienne Inde en deux Etats — l'Inde et le Pakistan — et la fin de la domination britannique sur l'Inde n'avaient pas entraîné la caducité du Traité afghan, qui demeurerait par conséquent en vigueur. Il était indiqué néanmoins qu'un examen du traité pourrait révéler que certaines de ses dispositions, du fait qu'elles avaient un caractère politique ou étaient relatives à l'échange permanent de missions diplomatiques, entraient dans la catégorie des dispositions qui ne sont pas

transmissibles lors d'une succession d'Etats. *Toutefois, cela ne pouvait concerner les clauses mises à exécution, telles que celles prévoyant l'établissement d'une frontière internationale, ou plutôt ce qui avait déjà été accompli au titre des clauses exécutées du traité, quelle que puisse être la position au sujet du traité lui-même* ⁴⁰⁹.

Ici encore, le Royaume-Uni fait donc une distinction entre des dispositions qui établissent une frontière et des dispositions accessoires de caractère politique. Cependant, en l'occurrence, il semble qu'il ait fait aussi une distinction entre les dispositions du traité *en tant que telles* et la frontière résultant de leur exécution — distinction faite par un certain nombre de juristes. Par contre, l'Afghanistan a contesté le droit du Pakistan à invoquer en l'espèce les dispositions qui dans le Traité de 1921 se rapportent aux frontières ⁴¹⁰. L'Afghanistan s'appuyait pour cela sur divers arguments tels que le caractère prétendu « inégal » du traité lui-même. Il a soutenu aussi que le Pakistan, en tant que nouvel Etat indépendant, avait fait « table rase » en 1947 et ne pouvait prétendre succéder automatiquement aux droits britanniques reconnus par le Traité de 1921.

15) On peut citer plusieurs autres exemples contemporains où un Etat successeur s'est trouvé impliqué dans un litige de frontière. Il s'agit surtout, semble-t-il, d'exemples dans lesquels le traité en cause laissait subsister des doutes sur le tracé de la frontière ou dans lesquels sa validité était contestée pour une raison ou une autre; dans ces exemples, la succession d'Etats offrait simplement l'occasion de rouvrir la question ou d'avancer en faveur d'une révision des frontières des motifs sans rapport avec le droit de succession. Tel semble avoir été le cas, par exemple, des conflits relatifs à des frontières qui ont opposé le Maroc et l'Algérie, Surinam et la Guyane, le Venezuela et la Guyane ⁴¹¹ et probablement aussi des diverses revendications de la Chine à l'égard de la Birmanie, de l'Inde et du Pakistan. A la vérité, il est possible que la Chine ait manifesté une tendance à rejeter les anciens traités « britanniques » en tant que tels — mais ce sont les traités eux-mêmes qu'elle conteste, semble-t-il, plutôt que d'invoquer un principe général selon lequel un Etat nouvellement indépendant fait table rase des traités, y compris les traités de frontière.

16) La pratique des Etats et l'opinion juridique en faveur de l'idée qu'un règlement de frontière n'est en principe nullement affecté lorsque survient une succession d'Etats sont d'un très grand poids et se trouvent puissamment renforcées par la décision que la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités a prise d'exclure de la règle du changement fondamental de circonstances un traité qui établit une frontière. Par conséquent, la Commission a estimé que le présent projet doit stipuler que les règlements de frontière ne sont pas affectés par la survenance d'une succession d'Etats en tant que telle. Une telle disposition porterait exclusivement sur les effets de la succession d'Etats à l'égard du règlement de frontière. Elle n'influerait en rien sur un autre motif qui pourrait être invoqué pour réclamer la révision ou le rejet d'un règlement de frontière, qu'il s'agisse de l'autodétermi-

⁴⁰⁷ Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'Etats* (op. cit.), p. 185.

⁴⁰⁸ *Ibid.*, p. 190.

⁴⁰⁹ *Ibid.*, p. 187.

⁴¹⁰ *Ibid.*, p. 1 à 5.

⁴¹¹ Voir ci-dessus art. 9, par. 9 du Commentaire.

nation ou de la nullité ou de l'extinction du traité. Elle n'influerait pas non plus, bien entendu, sur aucun des arguments juridiques qui pourraient être invoqués pour s'opposer à une telle revendication. En résumé, la simple survenance d'une succession d'Etats ne saurait avoir pour effet de consacrer la frontière existante si elle était sujette à contestation, pas plus qu'elle ne saurait lui enlever son caractère de frontière légalement établie si tel était son caractère à la date de la succession d'Etats.

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

Un changement fondamental de circonstances ne peut pas être invoqué comme motif pour mettre fin à un *traité** ou pour s'en retirer :

a) S'il s'agit d'un *traité** établissant une frontière; [...]

Or, dans le présent projet, la question n'est pas de savoir si un traité est maintenu ou non en vigueur entre les parties, mais de savoir quels sont les obligations et les droits qui échoient à un Etat successeur. Il ne s'ensuit donc pas nécessairement qu'ici aussi la règle devrait être rédigée en termes se rapportant au traité de frontière plutôt qu'à la situation juridique établie par le traité, et l'opinion des juristes contemporains penche plutôt en faveur de cette dernière formulation de la règle. Si l'on considère la règle comme se rapportant à la situation résultant de l'effet de disposition d'un traité établissant une frontière, elle n'apparaîtrait pas, à proprement parler, comme une exception à l'article 11 du projet. Elle apparaîtrait plutôt comme une règle générale, selon laquelle une succession d'Etats ne doit pas être considérée comme portant atteinte à une frontière ou à un régime de frontière établis par un traité avant cette succession d'Etats.

18) Certains membres de la Commission ont estimé qu'il serait quelque peu artificiel de détacher la succession à l'égard de la frontière de la succession à l'égard du traité de frontière. Il arrive que la frontière n'ait pas été entièrement tracée, de sorte que son parcours exact dans une région donnée peut donner lieu à contestation. Dans ce cas, il faut recourir à l'interprétation du traité en tant que critère de base pour l'établissement de la frontière, même si d'autres éléments, tels que l'occupation ou la reconnaissance, peuvent aussi entrer en jeu. De plus, un traité de frontière peut contenir des dispositions accessoires, qui étaient destinées à former un élément permanent du régime de frontière créé par le traité et dont la disparition, lors d'une succession d'Etats, modifierait sensiblement le règlement de frontière établi par le traité. Ou encore, si la validité du traité ou d'une délimitation découlant du traité était controversée avant la succession d'Etats, il pourrait paraître artificiel de séparer la succession à l'égard de la frontière de la succession à l'égard du traité. D'autres membres ont toutefois jugé qu'un

traité de frontière a des effets constitutifs et établit une situation de droit et de fait qui a, dès lors, sa vie propre et distincte, et que c'est cette situation, plutôt que le traité, qui passe à un Etat successeur. En outre, il n'est pas rare qu'un traité de frontière contienne des dispositions sans rapport avec le règlement de frontière lui-même, et que ce soit néanmoins ce règlement seul qui appelle un traitement particulier dans le cas d'une succession d'Etats. En même temps, les objections opposées à cette manière de concevoir la question perdraient une bonne partie de leur poids s'il était reconnu que la situation juridique établie par le traité comprend non seulement la frontière elle-même, mais aussi le régime de frontière qui était destiné à l'accompagner et que, prises globalement, les dispositions du traité constituent la preuve documentaire de la frontière.

19) L'accord s'est réalisé au sein de la Commission sur le principe fondamental selon lequel une succession d'Etats n'affecte pas, en tant que telle, une frontière ou un régime de frontière établis par un traité. Compte tenu des diverses considérations exposées dans les paragraphes qui précèdent et de la tendance de l'opinion des juristes contemporains en la matière, la Commission est parvenue à la conclusion qu'elle devrait formuler la règle non pas par rapport au traité lui-même mais par rapport à la frontière établie par le traité et au régime de frontière ainsi établi. C'est pourquoi l'article 29 dispose qu'une succession d'Etats n'affecte pas en tant que telle : a) une frontière établie par un traité; ni b) les obligations et droits établis par un traité et se rapportant au régime d'une frontière. En adoptant cette formulation, la Commission a souligné le caractère purement négatif de la règle, qui se borne à nier que, du seul fait de sa survenance, une succession d'Etats affecte une frontière établie par un traité ou un régime de frontière ainsi établi. Comme il a été dit⁴¹², cette règle n'influe en rien sur un motif juridique qui pourrait exister de contester la frontière, par exemple l'autodétermination ou la nullité du traité, pas plus qu'elle n'influe sur aucun des arguments juridiques qui pourraient être invoqués pour s'opposer à une telle contestation. La Commission a également été d'avis que cette règle négative devait aussi s'appliquer à tout régime de frontière établi par un traité, qu'il s'agisse du traité ayant établi la frontière ou d'un autre traité.

20) *Autres traités territoriaux.* — La Commission a signalé⁴¹³ que de nombreux Etats, notamment les Etats nouvellement indépendants, semblent partir du principe que certains traités de caractère territorial constituent une catégorie de traités à part aux fins de la succession d'Etats. Dans la pratique britannique, de nombreuses déclarations expriment la conviction du Royaume-Uni que le droit coutumier reconnaît l'existence de cette exception au principe de la table rase ainsi qu'au principe de la variabilité des limites territoriales des traités. Une de ces déclarations est celle qui a trait à la Finlande⁴¹⁴. Une autre est la réponse adressée par le Commonwealth Office à l'International Law Association⁴¹⁵. On trouve encore

⁴¹² Voir ci-dessus par. 16.

⁴¹³ Voir ci-dessus art. 11, par. 15 du commentaire.

⁴¹⁴ *Ibid.*, par. 3 du commentaire.

⁴¹⁵ *Ibid.*, par. 17 du commentaire.

une déclaration analogue dans *Documentation concernant la succession d'Etats*, à propos de discussions avec le Gouvernement chypriote concernant l'article 8 du traité portant création de la République de Chypre ⁴¹⁶.

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

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

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

[...] Terre-Neuve est devenue une province du Canada grâce à une forme de cession et [...] en conséquence, conformément aux règles appropriées du droit international, les accords qui liaient Terre-Neuve avant l'union sont devenus caducs, à l'exception des obligations découlant d'accords intéressant le territoire lui-même, qui ont établi des droits de propriété ou de quasi-propriété * [...] ⁴¹⁷.

La position adoptée par le Canada sur cette question est encore précisée par le fait que le Canada a refusé d'être lié, lorsque Terre-Neuve est devenue une de ses provinces, en ce qui concernait les droits de transit aérien par l'aéroport de Gander (Terre-Neuve), consentis par des accords antérieurs à l'union ⁴¹⁸. En revanche, le Canada a reconnu qu'il était lié par une clause interdisant la navigation aérienne commerciale en partance de certaines bases de Terre-Neuve cédées à bail aux Etats-Unis d'Amérique avant que l'île fasse partie du Canada. En outre, il ne semble pas avoir contesté le maintien en vigueur des droits de pêche dans les eaux de Terre-Neuve qui furent accordés par la Grande-Bretagne aux Etats-Unis dans le Traité de Gand (1818) et qui firent l'objet de l'arbitrage de 1910 sur les pêcheries de l'Atlantique nord, ni des droits de pêche accordés pour la première fois à la France dans le Traité d'Utrecht (1713) et qui firent l'objet de plusieurs autres traités.

22) Un précédent instructif concernant la succession d'Etats nouvellement indépendants est fourni par ce qu'on a appelé les accords de Belbases de 1921 et de 1951, qui concernaient la Tanzanie, d'une part, et le Zaïre, le Rwanda et le Burundi, d'autre part. Après la première guerre mondiale, les mandats confiés au Royaume-Uni et à la Belgique, respectivement, eurent pour effet de couper les territoires d'Afrique centrale administrés par

la Belgique de leur débouché maritime naturel, Dar-es-Salaam. C'est pourquoi le Royaume-Uni a conclu en 1921 avec la Belgique un accord qui concédait à cette dernière, moyennant un loyer d'un franc par an, un bail à perpétuité portant sur des terrains situés à Dar es-Salaam et Kigoma, au Tanganyika. Cet accord prévoyait aussi certaines franchises douanières pour les lieux cédés à bail et des facilités de transit entre les territoires sous mandat belge et ces lieux. En 1951, date à laquelle les mandats sont devenus des tutelles, les deux puissances administrantes conclurent un autre accord, qui prévoyait une modification concernant le terrain de Dar es-Salaam, mais pour le reste les accords de 1921 demeuraient en vigueur. Il convient d'ajouter que le Gouvernement belge avait dépensé des sommes considérables pour améliorer les installations portuaires des lieux cédés à bail. A la veille de l'indépendance, le Gouvernement tanganyikais informa le Royaume-Uni qu'il avait l'intention de considérer les deux accords comme nuls et de reprendre possession des lieux. Le Gouvernement britannique répondit qu'il ne pouvait souscrire à l'opinion que les accords étaient nuls, mais qu'après l'indépendance les conséquences internationales de la position adoptée par le Tanganyika ne le concerneraient en rien. Il communiqua en outre à la Belgique et aux Gouvernements du Zaïre, du Rwanda et du Burundi la déclaration du Tanganyika et la réponse britannique ⁴¹⁹. A l'Assemblée nationale, le Premier Ministre, M. Nyerere, expliqua ⁴²⁰ que, selon le Tanganyika, « La cession à bail pour une durée illimitée d'un terrain situé sur le territoire du Tanganyika est incompatible avec la souveraineté de ce pays lorsqu'elle est consentie par des autorités dont les droits sur le Tanganyika avaient eux-mêmes une durée limitée. » Après avoir souligné le caractère limité d'un mandat ou d'une tutelle, il ajouta : « Il est donc évident qu'en prétendant lier le territoire du Tanganyika pour toujours, le Royaume-Uni tentait de faire une chose qu'il n'avait pas le pouvoir de faire. » Lorsqu'en 1962 le Tanganyika notifia sa demande d'évacuation des lieux, le Zaïre, le Rwanda et le Burundi, qui tous avaient alors accédé à l'indépendance, ripostèrent en soutenant qu'ils avaient succédé aux droits consentis à la Belgique en vertu des accords. Le Tanganyika proposa alors de négocier de nouveaux arrangements pour l'utilisation des installations portuaires, ce à quoi les trois autres Etats successeurs consentirent; mais il semble qu'aucun nouvel accord n'ait encore été conclu et que les installations portuaires soient utilisées *de facto* comme auparavant.

23) L'observation formulée par le Tanganyika quant au caractère limité de la compétence d'une puissance administrante n'est évidemment pas de celles que l'on puisse rejeter à la légère. Sans exprimer d'opinion quant à la justesse ou à l'inexactitude des positions adoptées par les divers Etats intéressés dans cette affaire, il suffit de souligner ici que le Tanganyika lui-même n'a pas fondé sa

⁴¹⁶ Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'Etats* (*op. cit.*), p. 187 et 188.

⁴²⁰ Voir « Treaties and succession of States and governments in Tanzania », dans Nigerian Institute for International Affairs, *African Conference on International Law and African Problems: Proceedings*, Fondation Carnegie pour la paix internationale, 1967, par. 119.

⁴¹⁶ Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'Etats* (*op. cit.*), p. 183.

⁴¹⁷ Document A/CN.4/243 (v. ci-dessus note 26), par. 85.

⁴¹⁸ *Ibid.*, par. 86 à 100.

revendication tendant à être libéré des accords de Belbases en application du principe de la table rase. Au contraire, en fondant explicitement sa position sur le caractère limité de la compétence d'une puissance administrante à engager un territoire sous mandat ou sous tutelle, il semble avoir implicitement reconnu que, n'était cette circonstance, les dispositions des accords relatives au port franc et au transit étaient de nature telle qu'elles auraient été obligatoires pour l'Etat successeur.

24) En tout cas, dans le contexte des bases militaires, le caractère limité de la compétence d'une puissance administrante paraît avoir été admis par les Etats-Unis d'Amérique à propos des bases qui leur ont été cédées par le Royaume-Uni aux Antilles en 1941 — et il s'agissait en l'occurrence de la compétence limitée d'une puissance *coloniale* administrante. Il était dit dans le traité que les bases étaient louées aux Etats-Unis pour 99 ans. Toutefois, quand les territoires des Antilles ont été sur le point de devenir indépendants, les Etats-Unis ont soutenu qu'ils ne pouvaient, sans s'exposer à des critiques, demander que des restrictions imposées au territoire des Antilles alors qu'il avait un statut colonial continuent de lier ce territoire après son indépendance⁴²¹. Pour sa part, la Fédération des Indes-Occidentales a soutenu que « lors de son accession à l'indépendance, elle devrait avoir d'une façon générale le droit de constituer ses alliances et de déterminer elle-même quelles bases militaires seraient admises sur son territoire et de qui dépendraient ces bases⁴²² ». En résumé, il a été accepté de part et d'autre que l'avenir des bases devait faire l'objet d'un accord entre les Etats-Unis et les Antilles nouvellement indépendantes. Dans l'affaire en question, on remarquera qu'il existait deux éléments: a) la cession alors que le territoire avait un statut colonial; b) le caractère personnel et politique des traités militaires. Un cas analogue est celui du Traité franco-américain de 1950 qui cédait aux Etats-Unis d'Amérique une base militaire située au Maroc avant la fin du protectorat. Dans ce cas, tout à fait indépendamment du caractère militaire du traité, le Maroc a objecté que le traité avait été conclu par la puissance protectrice sans que l'Etat protégé ait été consulté et qu'il ne pouvait avoir force obligatoire pour ce dernier quand il avait recouvré son indépendance⁴²³.

25) Les traités concernant les droits sur les eaux ou la navigation fluviale sont généralement considérés comme pouvant être compris dans la catégorie des traités territoriaux. Parmi les plus anciens des précédents cités, on trouve le droit de navigation sur le Mississippi accordé à la Grande-Bretagne par la France dans le Traité de Paris (1863), traité dont, lors du transfert de la Louisiane à l'Espagne, cette dernière a reconnu le maintien en vigueur⁴²⁴. Les dispositions concernant le Chatt al-Arab

⁴²¹ Voir A. J. Esgain, « Military servitudes and the new nations », dans W. V. O'Brien, éd., *The New Nations in International Law and Diplomacy*, Londres, Stevens, 1965, p. 77 et 78.

⁴²² *Ibid.*, p. 79.

⁴²³ *Ibid.*, p. 72 à 76.

⁴²⁴ Un autre précédent de vieille date également cité est celui de l'octroi de droits de navigation par la Russie à la Grande-Bretagne dans le Traité de 1825 relatif à la frontière entre le Canada et l'Alaska — mais on ne peut dire que ce précédent soit très probant.

dans le Traité d'Erzurum, conclu en 1847 entre la Turquie et la Perse, sont également citées. La Perse a, il est vrai, contesté la validité du traité, mais aucune question ne paraît avoir été soulevée quant à la succession de l'Irak au droit dont la Turquie jouissait en vertu du traité. Un précédent plus récent est celui des droits de navigation de la Thaïlande sur le Mékong, accordés par des traités plus anciens et confirmés dans un traité franco-siamois de 1926. A l'occasion des arrangements conclus en vue de l'accession à l'indépendance du Cambodge, du Laos et du Viet-Nam, ces pays ainsi que la France ont reconnu que les droits de navigation de la Thaïlande resteraient en vigueur.

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

Sauf acceptation préalable du Gouvernement égyptien, il ne pourra être prise aucune disposition ni construit aucun ouvrage concernant l'irrigation ou l'énergie hydraulique sur le Nil et ses affluents ni sur les lacs d'où il s'écoule, dans la mesure où ces cours d'eau ou lacs sont situés dans le Soudan ou dans des pays placés sous administration britannique*, si ces dispositions ou travaux sont de nature à léser les intérêts de l'Egypte, soit en réduisant l'apport d'eau qui arrive en Egypte, soit en modifiant la date d'arrivée des eaux, soit encore en abaissant le niveau d'eau⁴²⁵.

Cette disposition avait pour effet d'accorder la priorité aux usages auxquels l'Egypte destinait les eaux du Nil, dans la mesure où ils existaient déjà à la date de l'accord. Par ailleurs, à cette date, non seulement le Soudan, mais le Tanganyika, le Kenya et l'Ouganda, territoires qui se trouvaient tous en bordure du bassin du Nil, étaient eux aussi placés sous administration britannique. Lors de son accession à l'indépendance, le Soudan, sans contester les droits établis de l'Egypte en tant qu'usager, a refusé d'être lié par l'accord de 1929 en ce qui concernait le développement futur de l'utilisation des eaux du Nil. Devenu indépendant, le Tanganyika a refusé de se considérer comme lié en quoi que ce soit par l'accord sur les eaux du Nil. Il a considéré qu'un accord qui l'obligerait indéfiniment à obtenir le consentement préalable du Gouvernement égyptien pour pouvoir effectuer des travaux concernant l'irrigation ou l'énergie hydraulique ou prendre d'autres dispositions similaires sur le lac Victoria ou dans son bassin-versant était incompatible avec son statut d'Etat souverain indépendant. En même temps, il s'est déclaré disposé à entrer en pourparlers avec les autres gouvernements intéressés en vue d'une réglementation et d'un partage équitables de l'utilisation des eaux du Nil. En réponse au Tanganyika, la RAU a, pour sa part, soutenu que, attendant un nouvel accord, celui de 1929 sur les eaux du Nil, qui avait jusqu'alors réglé l'utilisation des eaux du fleuve, restait valide et applicable. Dans ce cas encore, les choses se compliquent du fait que le traité a été conclu par une puissance administrante, dont la capacité de lier un territoire dépendant à l'égard d'obligations territoriales est ensuite contestée lorsque le territoire devient indépendant.

⁴²⁵ Nations Unies, *Textes législatifs et dispositions de traités concernant l'utilisation des fleuves internationaux à des fins autres que la navigation* (publication des Nations Unies, numéro de vente: 63.V.4), p. 101. Voir aussi document A/5409, par. 100 à 107.

27) Des complications analogues obscurcissent un autre précédent moderne : celui des droits de la Syrie sur les eaux du Jourdain. Lors de l'établissement des mandats sur la Palestine et la Syrie après la première guerre mondiale, le Royaume-Uni et la France ont conclu une série d'accords concernant le régime de la frontière entre les territoires sous mandat, y compris l'utilisation des eaux du Jourdain. Un accord signé en 1923 prévoyait des droits égaux de navigation et de pêche⁴²⁶, et un autre accord signé en 1926 disposait que : « Tous les droits consacrés par les textes ou coutumes locales pour l'usage des eaux des rivières, canaux et lacs pour l'irrigation ou l'approvisionnement d'eau des habitants restent acquis dans les conditions actuelles⁴²⁷ ». Ces arrangements ont été confirmés dans un accord ultérieur. Après avoir acquis l'indépendance, l'Etat d'Israël a mis en train un projet hydro-électrique que la Syrie a considéré comme incompatible avec le régime établi par les traités susmentionnés. Au cours de débats qui ont eu lieu au Conseil de sécurité, la Syrie a fait valoir qu'elle avait des droits établis sur les eaux du Jourdain en vertu des traités franco-britanniques, tandis que l'Etat d'Israël a nié être en quoi que ce soit concerné par les traités conclus par le Royaume-Uni. D'ailleurs, l'Etat d'Israël nie être un Etat successeur, que ce soit en fait ou en droit.

28) Quelques autres exemples de traités bilatéraux de caractère territorial sont cités dans les écrits des juristes, mais ils ne paraissent pas éclairer davantage le droit régissant la succession en matière de traités de ce genre⁴²⁸. Il faut toutefois mentionner une autre catégorie de traités bilatéraux qui sont parfois classés parmi les traités « de disposition » ou « réels », à savoir les traités qui confèrent certains droits relevant du droit privé aux ressortissants d'un Etat étranger donné — par exemple, le droit de posséder de la terre. Ces traités ont parfois été considérés, par le passé, comme ayant un caractère « dispositif » aux fins des règles régissant l'effet de la guerre sur les traités⁴²⁹. Indépendamment de la question de savoir si cette classification desdits traités est valable dans le contexte considéré, il ne semble pas y avoir suffisamment d'éléments indiquant que ces traités doivent être considérés comme des traités « de disposition » ou « territoriaux », conformément au droit régissant la succession d'Etats en matière de traités.

29) Restent enfin les traités de caractère territorial que la Commission a examinés à sa seizième session (1964) sous l'appellation générale de « traités créant des régimes objectifs », au cours de ses travaux sur le droit général des traités. L'examen que la Commission et le Rapporteur spécial leur ont consacré du point de vue de leurs effets sur les Etats tiers est rapporté dans les documents de la

⁴²⁶ Nations Unies, *Textes législatifs et dispositions de traités...* (op. cit.), p. 287 et 288.

⁴²⁷ *Ibid.*, p. 288. Texte français de la convention dans SDN, *Recueil des Traités*, vol. 56, p. 80.

⁴²⁸ Par exemple certains arrangements concernant la frontière finlandaise, la démilitarisation de Huingue, les concessions congolaises, etc.

⁴²⁹ Par exemple dans le projet de convention sur le droit des traités de la « Research in International Law » de la Harvard Law School (*Supplement to the American Journal of International Law*, Washington, vol. 29, n° 4 [octobre 1935]).

seizième session de la Commission⁴³⁰. Les traités en question ont pour caractéristique d'attacher des obligations à un territoire, fleuve, canal, etc., donné, au bénéfice soit d'un groupe d'Etats (par exemple les Etats riverains d'un fleuve) soit de tous les Etats en général. Ils comprennent les traités de neutralisation ou de démilitarisation d'un territoire donné, les traités accordant la liberté de navigation sur les voies d'eau internationales ou les fleuves internationaux, les traités régissant l'utilisation équitable des ressources hydrauliques du bassin d'un fleuve international, etc. Dans ses travaux sur le droit des traités, la Commission n'a pas estimé qu'un traité de ce genre avait pour effet d'établir, du seul fait de son existence, un régime objectif ayant force obligatoire sur la souveraineté territoriale et conférant des droits contractuels aux Etats qui n'y sont pas partie. Tout en reconnaissant qu'un régime objectif peut naître d'un tel traité, elle a émis l'opinion que le régime objectif découle plutôt de l'exécution du traité et du fait qu'une coutume internationale vient se greffer sur le traité. Tel a aussi été le point de vue de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, et la Convention de Vienne ne soustrait pas les traités qui visent à créer des régimes objectifs à l'application des règles générales qu'elle énonce au sujet des effets des traités sur les Etats tiers. Dans le présent contexte, s'il se produit une succession d'Etats à l'égard du territoire auquel s'applique le traité destiné à créer un régime objectif, l'Etat successeur n'est pas à proprement parler un « Etat tiers » par rapport au traité. En raison du lien juridique qui existait entre le traité et le territoire avant la date de la succession d'Etats, il n'est pas loisible à l'Etat successeur d'invoquer simplement l'article 35 de la Convention de Vienne, en vertu duquel un traité ne peut imposer d'obligation à un Etat tiers sans le consentement de celui-ci. Les règles concernant la succession en matière de traités entrent aussi en jeu. Cependant, en vertu de ces règles, il y a des cas où le traité destiné à établir un régime objectif ne liera pas un Etat successeur, à moins que le traité ne soit considéré comme tombant sous le coup d'une règle spéciale à cet effet. De même, si la succession d'Etats concerne un Etat qui est bénéficiaire d'un traité établissant un régime objectif, conformément au droit général des traités et au droit en matière de succession l'Etat successeur ne sera pas nécessairement habilité à revendiquer les droits dont jouissait l'Etat prédécesseur, à moins que le traité ne soit considéré comme tombant sous le coup d'une règle spéciale dans ce sens. De l'avis de la Commission, les précédents sont assez nombreux et assez convaincants pour qu'il soit permis de conclure à l'existence d'une telle règle spéciale.

30) Il a déjà été question de deux des principaux précédents⁴³¹, à propos de l'examen des éléments d'information que fournissent sur les traités de caractère territorial les décisions des tribunaux internationaux. Ce sont les affaires des *Zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex* et des *Iles d'Åland* : dans les deux cas,

⁴³⁰ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1964, vol. I, p. 102 et suiv., 738^e à 740^e séances; *ibid.*, vol. II, p. 25 à 33, doc. A/CN.4/167 et Add.1 à 3, commentaire de l'article 63; et p. 193 et 194, doc. A/5809, chap. II, sect. B, commentaire de l'article 62.

⁴³¹ Voir ci-dessus par. 3 à 5.

le tribunal a considéré l'Etat successeur comme lié par un régime conventionnel de caractère territorial, établi dans le cadre d'un « règlement européen ». Un cas antérieur, où l'on retrouve la même notion d'un traité conclu dans l'intérêt général, concerne la position de la Belgique, lorsqu'elle s'est séparée des Pays-Bas, au sujet des obligations qu'imposaient à ces derniers les règlements de paix conclus au Congrès de Vienne concernant les places fortes situées à la frontière franco-néerlandaise. Les quatre puissances (Grande-Bretagne, Autriche, Prusse et Russie) défendirent apparemment le point de vue qu'elles ne pouvaient admettre que la séparation de la Belgique et de la Hollande ait entraîné de changement en ce qui concernait les intérêts au nom desquels ces accords avaient été conclus, et qu'elles considéraient le Roi des Belges comme étant, à l'égard de ces places fortes et des quatre puissances, dans la même situation et lié par les mêmes obligations que le Roi des Pays-Bas avant la révolution. La Belgique contesta qu'elle pût être considérée comme liée par un traité auquel elle était étrangère, mais il semble que dans un traité ultérieur elle ait reconnu qu'elle se trouvait dans la même position que les Pays-Bas en ce qui concernait des places fortes frontalières. Un autre cas analogue est celui de l'article XCII de l'Acte du Congrès de Vienne⁴³², qui prévoyait la neutralisation du Chablais et du Faucigny, alors sous la domination sarde. Ces dispositions étaient en rapport avec la neutralisation de la Suisse décidée par le Congrès, et la Suisse les avait acceptées par une déclaration faite en 1815. En 1860, lorsque la Sardaigne céda Nice et la Savoie à la France, la France et la Sardaigne reconnurent que cette dernière ne pouvait transmettre à la France que ce qu'elle possédait elle-même, et que la France prendrait possession du territoire sous réserve de l'obligation de respecter les dispositions relatives à la neutralisation. De son côté, la France souligna que ces dispositions faisaient partie d'un règlement conclu dans l'intérêt général de l'Europe. Ces dispositions furent maintenues en vigueur jusqu'à leur abrogation à la suite d'un accord conclu entre la Suisse et la France, après la première guerre mondiale, avec le concours des puissances alliées et associées, dont fait état l'article 435 du Traité de Versailles⁴³³. La France, il convient de le mentionner, avait été elle-même partie aux règlements conclus au Congrès de Vienne, si bien qu'on pouvait soutenir qu'elle ne se trouvait pas dans la situation d'un simple Etat successeur. Néanmoins, son obligation de respecter les dispositions de neutralisation semble avoir été examinée simplement du point de vue selon lequel, en tant que successeur de la Sardaigne, elle ne pouvait recevoir le territoire que grevé de ces dispositions.

31) On a fait intervenir aussi la notion de règlements internationaux à propos des régimes des fleuves et canaux internationaux. Ainsi, l'Acte de Berlin de 1885 établissait des régimes de libre navigation sur le Congo et le Niger; dans le premier cas, le régime a été considéré comme liant la Belgique lorsque le Congo est passé sous sa domination par voie de cession. Dans le Traité de

Saint-Germain-en-Laye (1919), un petit nombre seulement des signataires de l'Acte de 1885 l'ont abrogé entre eux, lui substituant un régime préférentiel, et la validité de cette substitution a été contestée devant la Cour permanente de justice internationale dans l'*Affaire Oscar Chinn*. Il semble que la Cour ait considéré comme admise, en l'espèce, la succession de la Belgique aux obligations découlant de l'Acte de 1885. Les divers territoires riverains des deux fleuves sont devenus depuis des Etats indépendants, ce qui a posé le problème de leur situation à l'égard de l'Acte de Berlin et du Traité de Saint-Germain-en-Laye. En ce qui concerne le Congo, la question a été soulevée au GATT ainsi qu'à l'occasion de divers accords d'association avec la Communauté économique européenne. Les Etats intéressés ont pu adopter des politiques différentes en ce qui concerne la continuité du régime précédent, mais ils ont, semble-t-il, admis le point de vue général que leur accession à l'indépendance avait entraîné la caducité du Traité de Saint-Germain-en-Laye et de l'Acte de Berlin. Pour ce qui est du Niger, les Etats nouvellement indépendants ont remplacé en 1963 l'Acte de Berlin et le Traité de Saint-Germain-en-Laye par une nouvelle convention. Les parties à cette convention « ont abrogé » entre eux les instruments antérieurs et, dans les négociations qui ont précédé la conclusion de cette convention, les opinions semblent avoir quelque peu divergé sur la nécessité de l'abrogation; mais les doutes exprimés semblent avoir eu pour base le changement fondamental de circonstances plutôt que la non-succession⁴³⁴.

32) L'Acte final du Congrès de Vienne établit une Commission du Rhin, dont le régime fut précisé en 1868 par la Convention de Mannheim. Après la première guerre mondiale, le Traité de Versailles a réorganisé la Commission, mais il a maintenu en vigueur le régime établi par la Convention de Mannheim. Quant aux cas de succession, il semble que pour ce qui est de la composition de la Commission, lorsque se sont produits des changements de souveraineté, on ait appliqué les règles de succession, encore que ce ne soit peut-être pas au nom d'une théorie particulière de la succession aux régimes internationaux ou aux traités territoriaux.

33) La question de la succession d'Etats s'est posée aussi à propos de la Convention de 1888 relative au canal de Suez. La Convention a créé un droit de libre passage par le canal et, que ce soit en vertu du traité ou du régime coutumier auquel il a donné naissance, il a été reconnu que ce droit appartenait aux non-signataires aussi bien qu'aux signataires du traité. En conséquence, bien que de nombreux nouveaux Etats soient d'anciennes colonies des parties à la Convention, leur droit d'être considérés comme des Etats successeurs n'avait pas d'importance en ce qui concernait l'usage du Canal. En 1956, toutefois, la question fut à l'ordre du jour pendant quelque temps à l'occasion de la deuxième Conférence sur le canal de Suez, réunie à Londres. On se plaignit qu'un certain nombre d'Etats, qui étaient absents, auraient dû être invités à la Conférence, et il fut dit notamment que certains de ces Etats avaient le droit

⁴³² Voir G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil de traités*, Göttingue, Dieterich, 1887, t. II (1814-1815) [réimpr.], p. 421.

⁴³³ *Idem.*, *Nouveau Recueil général de traités*, Leipzig, Weicher, 1923, 3^e série, t. XI, p. 663.

⁴³⁴ Voir *American Journal of International Law*, Washington, vol. 57, n° 4 (octobre 1963) p. 879 et 880.

d'être présents en leur qualité d'Etats successeurs de l'une ou l'autre partie à la Convention⁴³⁶. L'affaire n'a abouti à aucune décision, et l'on peut dire tout au plus que cet incident fournit une indication en faveur d'une succession dans le cas d'un règlement international de ce genre.

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

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

36) En conséquence, l'article 30, comme l'article 29, énonce le droit relatif aux autres formes de régimes territoriaux simplement en fonction de la manière dont une succession d'Etats affecte — ou plutôt n'affecte pas — le régime en question. La difficulté est de trouver les formules

⁴³⁶ Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'Etats* (op. cit.), p. 157 et 158.

propres à définir et à limiter les conditions dans lesquelles l'article s'applique. L'article est divisé en deux paragraphes, traitant respectivement des régimes territoriaux établis au bénéfice d'un territoire donné d'un autre Etat (paragraphe 1) et des régimes territoriaux établis au bénéfice d'un groupe d'Etats ou de tous les Etats (paragraphe 2).

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

38) Le *paragraphe 2* contient des dispositions similaires pour les régimes objectifs, à ceci près que, dans ce cas, l'existence de l'attachement à un *territoire particulier* ne s'applique qu'au territoire à l'égard duquel l'*obligation* est établie. Il n'y a pas d'exigence d'attachement de droit établis par le traité à un territoire ou à des territoires particuliers, car le caractère spécial du régime en ce qui concerne le *droit* établi par le traité tient à ce qu'il a été créé dans l'intérêt d'un *groupe* d'Etats ou de *tous* les Etats, et non pas à l'égard d'un territoire ou de territoires particuliers.

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

SIXIÈME PARTIE

DISPOSITIONS DIVERSES

Article 31. — Cas d'occupation militaire, de responsabilité d'un Etat ou d'ouverture d'hospitalités

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.

Commentaire

1) Les raisons pour lesquelles le présent article figure dans le projet ont été indiquées plus haut⁴³⁶. L'article exclut trois matières précises du champ d'application du projet d'articles. En ce qui concerne la première — questions qui se posent à propos d'un traité du fait de l'occupation militaire d'un territoire —, la Commission a estimé que, si l'occupation militaire peut ne pas constituer une succession d'Etats au sens donné à cette expression dans l'article 2 du projet, elle peut poser des problèmes analogues. En conséquence, ne serait-ce que pour éviter tout malentendu, il semble souhaitable de prévoir expressément que les dispositions des présents articles ne préjugent aucune question qui pourrait se poser en cas d'occupation militaire. Il y a certes des cas d'occupation militaire qui seront de toute façon exclus par la disposition générale énoncée à l'article 6 (qui limite l'application du projet d'articles aux cas de succession d'Etats se produisant conformément au droit international), mais il est permis de se demander si cette disposition, à elle seule, couvrirait réellement tous les cas.

2) La deuxième matière exclue du champ d'application du projet d'articles — questions qui se posent à propos d'un traité en raison de la responsabilité internationale d'un Etat — était exclue aussi du champ d'application de la Convention de Vienne sur le droit des traités par l'article 73. Lorsqu'elle a proposé cette exclusion, dans son rapport final sur le droit des traités, la Commission en a exposé les raisons dans le commentaire de l'article pertinent⁴³⁷. Elle a jugé qu'une réserve expresse touchant l'incidence éventuelle de la responsabilité internationale d'un Etat sur l'application de son projet d'articles serait utile pour prévenir d'éventuelles erreurs au sujet des rapports entre les règles applicables à cette matière et le droit des traités. Les principes régissant la responsabilité

des Etats pourraient entrer en ligne de compte dans l'application de certaines parties du droit des traités dans des circonstances où les relations internationales sont tout à fait normales. La Commission a donc estimé que le souci de la logique et celui de ne pas laisser de lacune dans le projet d'articles militaient en faveur de l'insertion d'une réserve générale portant sur les cas de responsabilité des Etats. La Commission a souligné en outre qu'il fallait formuler la réserve en des termes tout à fait généraux de façon qu'elle ne puisse paraître préjuger aucune des questions de principe qui peuvent se poser au sujet de la matière de la responsabilité des Etats, dont la codification lui est d'ores et déjà confiée. La Commission a jugé que les mêmes considérations militaient en faveur de l'insertion dans le présent projet d'articles d'une réserve générale portant sur les cas de responsabilité des Etats.

3) La troisième matière exclue du champ d'application du projet d'articles — questions qui se posent à propos d'un traité en raison de l'ouverture d'hostilités — était exclue aussi de la Convention de Vienne sur le droit des traités par l'article 73. Cette exclusion a été inscrite dans l'article 73 non pas par la Commission, mais par la Conférence des Nations Unies elle-même. La position prise par la Commission avait été qu'il convenait de voir dans l'ouverture d'hostilités une situation tout à fait anormale, de sorte que les règles qui en régissent les effets juridiques ne devaient pas être considérées comme faisant partie des règles générales de droit international applicables dans les relations normales entre les Etats. Sans contester ce point de vue général, la Conférence a estimé qu'une réserve générale portant sur l'ouverture d'hostilités était néanmoins souhaitable. Il y avait certes une raison particulière de faire figurer cette réserve dans la Convention de Vienne puisque l'article 42 de la Convention prévoit expressément, dans son paragraphe 2, que l'extinction d'un traité ou la suspension de l'application d'un traité « ne peuvent avoir lieu qu'en application des dispositions du traité ou de la présente Convention ». La Commission n'en a pas moins estimé que, dans l'intérêt de l'uniformité et en raison des incidences que pourrait avoir l'ouverture d'hostilités dans des cas de succession, il était souhaitable de faire aussi figurer la réserve dans le présent projet d'articles.

⁴³⁶ Voir ci-dessus sect. A, par. 44.

⁴³⁷ Article 69. 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. 94.

Chapitre III

QUESTION DE LA PROTECTION ET DE L'INVIOUABILITÉ DES AGENTS DIPLOMATIQUES ET AUTRES PERSONNES AYANT DROIT À UNE PROTECTION SPÉCIALE EN VERTU DU DROIT INTERNATIONAL

A. — Introduction

1. RÉSUMÉ DES DÉBATS DE LA COMMISSION

54. A sa vingt-deuxième session, en 1970, la Commission a reçu du Président du Conseil de sécurité une lettre du 14 mai 1970 transmettant copie du document

S/9789, dans lequel était reproduit le texte d'une lettre à lui adressée par le représentant des Pays-Bas auprès de l'ONU, concernant la nécessité de prendre des mesures pour assurer la protection et l'invioabilité des agents diplomatiques, du fait du nombre croissant d'agressions dont ils étaient victimes. Le Président de la Commission a répondu à cette communication par une lettre du 12

juin 1970, qui rappelait les travaux passés de la Commission dans ce domaine et précisait que la Commission continuerait de s'occuper de ce problème ⁴³⁸.

55. A la vingt-troisième session de la Commission, en 1971, à propos de l'adoption de l'ordre du jour de la Commission, il a été suggéré par M. Kearney que la Commission examine la possibilité d'élaborer un projet d'articles concernant les crimes tels que le meurtre, l'enlèvement et les voies de fait commis à l'encontre de diplomates et d'autres personnes ayant droit à une protection spéciale en vertu du droit international ⁴³⁹. La Commission a reconnu l'importance et l'urgence de la question, mais a différé sa décision en raison de la priorité à donner à l'achèvement du projet d'articles sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales. Il est apparu au cours de la session qu'il ne resterait pas suffisamment de temps pour s'occuper d'un sujet supplémentaire. Toutefois, lorsqu'elle a examiné son programme de travail pour 1972, la Commission a décidé que, si l'Assemblée générale le lui demandait, elle préparerait à sa session de 1972 une série d'articles sur cet important sujet, en vue de les soumettre à l'Assemblée générale à sa vingt-septième session ⁴⁴⁰.

56. Par sa résolution 2780 (XXVI), du 3 décembre 1971, l'Assemblée générale, ayant notamment pris en considération les vues exprimées par la Commission aux paragraphes 133 et 134 de son rapport, en particulier sur l'importance et l'urgence d'un examen du problème 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 prié : a) le Secrétaire général d'inviter les Etats Membres à présenter leurs commentaires sur la question de la protection des diplomates avant le 1^{er} avril 1972 et de les communiquer à la Commission du droit international lors de sa vingt-quatrième session; et b) la Commission d'étudier le plus tôt possible, à la lumière des commentaires des Etats Membres, la 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, en vue de préparer un projet d'articles concernant les infractions commises à l'encontre des diplomates et autres personnes ayant droit à une protection spéciale en vertu du droit international, projet qui serait soumis à l'Assemblée générale aussitôt que la Commission le jugerait opportun.

57. Conformément à la décision précitée, le Secrétaire général, dans une circulaire datée du 11 janvier 1972, a invité les Etats Membres à lui communiquer avant le 1^{er} avril 1972 leurs observations sur la question de la protection des diplomates afin qu'il puisse les transmettre

à la Commission du droit international lors de sa vingt-quatrième session.

58. A sa présente session, la Commission était saisie des observations écrites de 26 Etats Membres, qui sont reproduites en annexe au présent rapport. Le Danemark avait joint à ses observations le texte d'un projet de convention sur la question, désigné sous le nom de « projet de Rome » ⁴⁴¹. En outre, la Commission était saisie d'un document de travail contenant le texte d'un projet de convention présenté à l'Assemblée générale à sa vingt-sixième session par la délégation de l'Uruguay et établi à l'intention de la Commission du droit international (ci-après dénommé « document de travail de l'Uruguay ») ⁴⁴², ainsi qu'un document de travail préparé par M. Kearney, président de la Commission, contenant un projet d'articles concernant les infractions commises contre des personnes ayant droit à une protection spéciale en vertu du droit international (A/CN.4/L.182 et Corr. 1 ⁴⁴³). La Commission disposait aussi d'une documentation détaillée se rapportant à la question, réunie par le Secrétariat et qui comprenait notamment la Convention pour la prévention ou la répression des actes de terrorisme qui prennent la forme de délits contre les personnes ainsi que de l'extorsion connexe à ces délits lorsque de tels actes ont des répercussions internationales, signée à Washington lors de la troisième session extraordinaire de l'Assemblée générale de l'OEA le 2 février 1971 ⁴⁴⁴, ci-après dénommée « Convention de l'OEA », la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, signée à Montréal le 23 septembre 1971 ⁴⁴⁵, et la Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, signée à La Haye le 16 septembre 1970 ⁴⁴⁶, ci-après dénommées respectivement « Convention de Montréal » et « Convention de La Haye »; ces deux derniers instruments ont été adoptés sous les auspices de l'OACI.

59. La Commission a commencé ses travaux par cette question, qui a été examinée de ses 1150^e à 1153^e, 1182^e à 1186^e, 1188^e, 1189^e et 1191^e à 1193^e séances. Elle a consacré à cette question une première discussion générale de sa 1150^e à sa 1153^e séance. A sa 1150^e séance, la Commission a créé un groupe de travail ⁴⁴⁷ chargé d'examiner les divers problèmes en jeu et de préparer une série de projets d'articles afin de les soumettre à la Commission.

60. Au cours de la discussion générale, certains membres de la Commission ont soulevé la question de savoir si la Commission devait se borner à rédiger un projet d'articles au sujet des personnes ayant droit à une protection spéciale conformément au droit international.

⁴⁴¹ Voir ci-dessous p. 121.

⁴⁴² Document A/C.6/L.822.

⁴⁴³ A paraître dans l'*Annuaire de la Commission du droit international*, 1972, vol. II.

⁴⁴⁴ Voir *OEA Documents officiels*, OEA/Ser.A/17, Washington (D.C.), Secrétariat général de l'OEA, 1971, p. 10; également *Revue générale de droit international public*, Paris, 3^e série, t. XLIII, n^o 2 (avril-juin 1972), p. 638.

⁴⁴⁵ Voir OACI, doc. 8966, p. 7.

⁴⁴⁶ Voir OACI, doc. 8920, p. 5.

⁴⁴⁷ Voir ci-dessus chap. I^{er}, par. 6.

⁴³⁸ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-cinquième session, Supplément n^o 10 (A/8010/Rev.1)*, p. 2 par. 11 (*Annuaire de la Commission du droit international*, 1970, vol. II, p. 291 et 292, doc. A/8010/Rev.1, par. 11).

⁴³⁹ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1971, vol. I, p. 3, 1087^e séance, par. 38.

⁴⁴⁰ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-sixième session, Supplément n^o 10 (A/8410/Rev.1)*, p. 80, par. 133 et 134 (*Annuaire de la Commission du droit international*, 1971, vol. II [1^{re} partie], doc. A/8410/Rev.1, par. 133 et 134).

Ils estimaient que, le terrorisme se répandant de plus en plus et de nombreuses personnes innocentes en étant victimes, il pourrait être préférable de suivre l'exemple des Conventions de La Haye et de Montréal et de s'efforcer d'assurer une protection contre les actes de terrorisme en général. D'autres membres de la Commission doutaient qu'une convention de cette nature puisse vraiment assurer une protection. A ce propos, mention a été faite de ce que la Convention pour la prévention et la répression du terrorisme, conclue sous les auspices de la SDN le 16 novembre 1937, n'avait été ratifiée par aucun Etat ⁴⁴⁸. La plupart des membres de la Commission qui ont pris la parole ont toutefois exprimé l'avis que la question de l'utilité de même que celle de la portée du projet d'articles sur cette question avaient été traitées par la résolution 2780 (XXVI) de l'Assemblée générale.

61. D'autres membres de la Commission ont exprimé des doutes quant à la possibilité d'achever l'élaboration d'une série de projets d'articles aux cours de la vingt-quatrième session de la Commission, en raison des problèmes difficiles en jeu notamment la manière de traiter les « infractions politiques » et la nécessité de maintenir le principe du droit d'asile. Il a été signalé que, dans la Convention de l'OEA, l'article 6 dispose expressément :

Aucune des dispositions de la présente Convention ne sera interprétée d'une façon pouvant porter atteinte au droit d'asile.

On a fait observer aussi que le droit d'asile territorial est traditionnel en Amérique latine. En raison de ces difficultés et du fait que l'Assemblée générale, dans sa résolution 2780 (XXVI), avait simplement mentionné la présentation d'un projet d'articles « qui sera soumis à l'Assemblée générale aussitôt que la Commission le jugera opportun », il a été demandé que la Commission suive la procédure traditionnelle, qui consiste à nommer un rapporteur spécial chargé d'étudier la question et à préparer ensuite un projet d'articles destiné à être examiné par la Commission.

62. La plupart des membres de la Commission qui ont participé au débat ont toutefois estimé que la question était suffisamment urgente et importante pour justifier l'adoption d'une méthode plus rapide pour l'élaboration d'un projet d'articles que celle qui consiste à nommer un rapporteur spécial, et que la création d'un groupe de travail spécial, qui fonderait ses travaux sur les textes existants traitant de la protection des agents diplomatiques et autres personnalités se livrant à des activités internationales, ainsi que sur les traités consacrés à des types déterminés d'actes de terrorisme, tels que la capture d'aéronefs, était le moyen le plus efficace permettant à la Commission d'élaborer un projet d'articles destiné à être soumis à l'Assemblée générale à sa vingt-septième session.

63. Au premier stade de ses travaux, le Groupe de travail a tenu, du 24 mai au 16 juin 1972, sept séances, à l'issue desquelles il a soumis à l'examen de la Commission un premier rapport contenant un projet de douze articles sur la prévention et la répression des infractions commises contre des agents diplomatiques et d'autres personnes ayant droit à une protection internationale (A/CN.4/

L.186 ⁴⁴⁹). En présentant le rapport du Groupe de travail, à la 1182^e séance, son président, M. Tsuruoka, a signalé que, pour faciliter la discussion au sein de la Commission et permettre ensuite aux gouvernements de présenter plus commodément leurs observations, le Groupe de travail soumettait un texte dont le but était d'assurer le maximum de protection aux personnes intéressées. La Commission a examiné le rapport du Groupe de travail de sa 1182^e à sa 1186^e séance et à ses 1188^e et 1189^e séances, et a renvoyé les projets d'articles au Groupe de travail pour révision, compte tenu de la discussion. Au cours de la discussion, la plupart des membres de la Commission se sont prononcés en faveur de l'attitude générale adoptée dans les articles. Certains membres de la Commission ont à nouveau soulevé la question de savoir s'il convient de préserver expressément le principe de l'asile territorial dans le contexte des infractions de caractère politique. Toutefois, de l'avis général de la Commission, les infractions de la nature décrite dans le projet d'articles ne constituaient pas des infractions politiques. A propos des mots « quel que soit le mobile », dans le projet d'article 2, plusieurs membres de la Commission ont traité la question de savoir si l'agresseur devait savoir que la personne agressée jouissait d'une protection spéciale. De l'avis général, il convenait d'adopter une formule spécifiant qu'il était nécessaire que l'agresseur le sache. Parmi d'autres aspects examinés à propos du projet d'articles, la Commission, dans son ensemble, s'est prononcée en faveur de la conclusion selon laquelle une clause supprimant toute prescription en matière de poursuites des infractions spécifiées était trop rigoureuse. Un membre de la Commission estimait que le projet présentait une faiblesse en ce qu'il n'offrait pas plusieurs versions afin que les Etats puissent indiquer leur préférence dans leurs observations.

64. Le Groupe de travail a tenu trois autres séances, les 26, 28 et 30 juin 1972, et il a soumis à la Commission deux autres rapports contenant un projet révisé de douze articles (A/CN.4/L.188 et Add.1 ⁴⁵⁰; A/CN.4/L.189 ⁴⁵¹). La Commission a examiné les deuxième et troisième rapports du Groupe à ses 1191^e, 1192^e et 1193^e séances, et elle a adopté à titre provisoire un projet de douze articles sur la prévention et la répression des infractions commises contre des agents diplomatiques et d'autres personnes ayant droit à une protection internationale ⁴⁵². Conformément aux articles 16 et 21 de son statut, la Commission a décidé de soumettre le présent projet provisoire d'articles à l'Assemblée générale et aux gouvernements pour observations.

2. PORTÉE, OBJET ET STRUCTURE DU PROJET D'ARTICLES

65. Conformément au mandat contenu au paragraphe 2 de la section III de la résolution 2780 (XXVI) de l'Assem-

⁴⁴⁹ Le texte des projets d'articles est reproduit dans l'*Annuaire de la Commission du droit international*, 1972, vol. I, 1182^e, 1185^e, 1186^e, 1188^e et 1189^e séances.

⁴⁵⁰ *Idem.*, 1191^e et 1192^e séances.

⁴⁵¹ *Idem.*, 1193^e séance.

⁴⁵² Pour le texte du projet d'articles et commentaires, voir ci-dessous sect. B.

⁴⁴⁸ SDN, *Journal officiel*, Supplément spécial n° 193, 1944, p. 54.

blée générale ⁴⁵³, la portée du présent projet est limitée aux infractions commises contre des agents diplomatiques et d'autres personnes jouissant d'une protection spéciale en vertu du droit international. Toutefois, la Commission a reconnu que la question des infractions commises contre ces personnes n'est qu'un des aspects d'un problème plus vaste, celui de la perpétration d'actes de terrorisme. L'élaboration d'un instrument juridique ayant la portée limitée du présent projet est une étape essentielle du processus de formulation de règles juridiques visant à organiser une coopération internationale afin de prévenir, d'empêcher et de punir le terrorisme. Le problème d'ensemble du terrorisme dans le monde présente une très grande complexité, mais on ne saurait douter de la nécessité de réduire le nombre d'actes de terrorisme même s'ils ne peuvent être éliminés complètement. L'Assemblée générale jugera peut-être important d'examiner ce problème général.

66. La portée du projet s'étend, *ratione personae*, aux agents diplomatiques et autres personnes ayant droit à une protection spéciale en vertu du droit international. En rendant inviolable la personne des agents diplomatiques, le droit international a depuis longtemps reconnu que l'octroi de certains privilèges et immunités à ces agents est essentiel pour la conduite des relations entre États souverains et indépendants ⁴⁵⁴. L'inviolabilité comporte le devoir imposé aux États auprès desquels sont accrédités les agents diplomatiques de leur accorder une protection spéciale, c'est-à-dire une protection d'un niveau plus élevé que celle qu'ils sont tenus d'assurer à un particulier. Conformément au droit international, l'inviolabilité est également accordée aux locaux de la mission diplomatique. Ces principes ont été codifiés dans les articles 29 et 22 de la Convention sur les relations diplomatiques (1961) ⁴⁵⁵, adoptée sur la base du projet d'articles préparé par la Commission concernant les relations et immunités diplomatiques. Ces articles ont la teneur suivante :

Article 29

La personne de l'agent diplomatique est inviolable. [...] L'Etat accréditaire le traite avec le respect qui lui est dû, et prend toutes mesures appropriées pour empêcher toute atteinte à sa personne, sa liberté et sa dignité.

Article 22

1. Les locaux de la mission sont inviolables. [...]
2. L'Etat accréditaire à l'obligation spéciale de prendre toutes mesures appropriées afin d'empêcher que les locaux de la mission ne soient envahis ou endommagés, la paix de la mission troublée ou sa dignité amoindrie.

...

Dans le commentaire de l'article 27 de son projet définitif sur les relations et immunités diplomatiques, qui a servi de base à l'article 29 de la Convention de Vienne, la Commission a déclaré ce qui suit :

⁴⁵³ Voir ci-dessus par. 56.

⁴⁵⁴ Voir E. M. Satow, *A Guide to Diplomatic Practice*, 4^e éd., Londres, Longmans, Green, 1957, p. 176 et suiv.; B. Sen, *A Diplomat's Handbook of International Law and Practice*, La Haye, Nijhoff, 1965, p. 80 et suiv.; E. de Vattel, *Le droit des gens ou Principes de la loi naturelle*, livre IV, chap. VII, reproduit dans *The Classics of International Law*, éd. par J. B. Scott, Washington (D.C.) Carnegie Institution, 1916, vol. II, p. 314 et suiv.

⁴⁵⁵ Pour le texte de la Convention, voir Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 500, p. 95.

L'article consacre le principe de l'inviolabilité de l'agent diplomatique à l'égard de sa personne. Du point de vue de l'Etat accréditaire, cette inviolabilité implique, comme pour les locaux de la mission, l'obligation pour cet Etat de respecter lui-même la personne de l'agent diplomatique et de la faire respecter. A cet effet, l'Etat accréditaire doit prendre toutes les mesures raisonnables, qui peuvent aussi comporter, si les circonstances l'exigent, une garde spéciale. Du fait de son inviolabilité, l'agent diplomatique est exempté de mesures qui constitueraient une coercition directe. Ce principe n'exclut à l'égard de l'agent diplomatique ni les mesures de légitime défense, ni, dans des circonstances exceptionnelles, des mesures visant à l'empêcher de commettre des crimes ou délits ⁴⁵⁶.

Les dispositions relatives à la protection des fonctionnaires consulaires et des locaux consulaires figurent dans la Convention sur les relations consulaires (1963) ⁴⁵⁷. L'article 40 (Protection des fonctionnaires consulaires) de cette convention dispose :

L'Etat de résidence traitera les fonctionnaires consulaires avec le respect qui leur est dû et prendra toutes mesures appropriées pour empêcher toute atteinte à leur personne, leur liberté et leur dignité.

Le paragraphe 3 de l'article 31 (Inviolabilité des locaux consulaires) de la Convention dispose :

Sous réserve des dispositions du paragraphe 2 du présent article, l'Etat de résidence a l'obligation spéciale de prendre toutes mesures appropriées pour empêcher que les locaux consulaires ne soient envahis ou endommagés et pour empêcher que la paix du poste consulaire ne soit troublée ou sa dignité amoindrie.

L'inviolabilité des représentants de l'Etat d'envoi et des membres du personnel diplomatique d'une mission spéciale ainsi que des locaux de cette mission se trouve dans la Convention sur les missions spéciales (1969) ⁴⁵⁸. En 1971, la Commission a introduit dans son projet d'articles sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales une série de dispositions concernant l'inviolabilité des membres des missions et des délégations qui s'occupent des activités des organisations internationales ainsi que l'inviolabilité de leurs locaux et domiciles ⁴⁵⁹. Diverses autres catégories de personnes qui, en tant que personnalités officielles d'un Etat ou fonctionnaires d'une organisation internationale, s'occupent d'activités relevant des relations internationales se voient également accorder une protection spéciale en vertu du droit international général ou d'accords internationaux ⁴⁶⁰.

67. Les attaques violentes contre des agents diplomatiques et d'autres personnes jouissant d'une protection

⁴⁵⁶ *Documents officiels de l'Assemblée générale, treizième session, Supplément n° 9 (A/3859)*, p. 20 (*Annuaire de la Commission du droit international, 1958*, vol. II, p. 101, doc. A/3859, chap. III, sect. II).

⁴⁵⁷ Pour le texte de la Convention, voir Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 596, p. 261.

⁴⁵⁸ Articles 29 et 25 de la Convention. Le texte de la Convention est annexé à la résolution 2530 (XXIV) de l'Assemblée générale.

⁴⁵⁹ Deuxième partie (Missions auprès des organisations internationales), articles 23 et 28; troisième partie (Délégations à des organes et à des conférences), articles 54 et 59; et annexe au projet (Délégations d'observation à des organes et à des conférences), articles M et N. Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-sixième session, Supplément n° 10 (A/8410/Rev.1)*, p. 26 et 28, 43 et 45, et 65 (*Annuaire de la Commission du droit international, 1971*, vol. II [1^{re} partie], doc. A/8410/Rev.1, chap. II, sect. D).

⁴⁶⁰ On trouvera un aperçu général dans C. W. Jenks, *International Immunities*, Londres, Stevens, 1961.

spéciale conformément au droit international ont pour effet non seulement de détériorer gravement le mécanisme même dont l'objet est d'assurer la coopération internationale pour la sauvegarde de la paix, la consolidation de la sécurité internationale et la promotion du bien-être général des nations, mais encore d'empêcher l'accomplissement et la réalisation des buts et principes de la Charte des Nations Unies. La fréquence croissante de ces infractions rend particulièrement urgente la tâche de formuler des règles juridiques visant à affermir l'atmosphère de sécurité personnelle et d'absence de coercition dans laquelle les personnes choisies par les Etats ou les organisations internationales pour les représenter dans leurs relations avec d'autres Etats ou organisations devraient s'acquitter de leurs fonctions. Tel est le but du présent projet. Prenant pour base les obligations juridiques existantes dont le but est de contribuer efficacement à assurer l'inviolabilité et la protection des personnes en question, le projet d'articles cherche à atteindre ce but en encourageant la coopération internationale en vue de la prévention et de la répression des infractions commises contre ces personnes.

68. Le projet vise en particulier à obtenir qu'il ne soit plus offert d'asile à une personne à l'égard de laquelle il y a des raisons de croire qu'elle a commis des infractions graves contre des personnes jouissant d'une protection internationale. A cette fin, le projet est axé sur deux points principaux: il fournit la base sur laquelle tous les Etats parties peuvent s'appuyer pour affirmer leur compétence à l'égard de ces infractions, et il donne aux Etats où l'auteur présumé de l'infraction peut être découvert le choix entre les deux solutions suivantes: l'extrader ou déférer l'affaire à leurs autorités compétentes aux fins de la poursuite. Les dispositions à cet effet sont prévues dans les articles 2 et 6 du projet.

69. De plus, le projet envisage la coopération internationale au double niveau de la prévention et de l'élimination des infractions, et sa conception offre une suite logique d'étapes situées entre ces deux niveaux. Ainsi, après la détermination de la portée du projet, *ratione personae* à l'article 1^{er} et *ratione materiae* à l'article 2, l'article 3 aborde la situation au moment où l'infraction se trouve dans la phase préparatoire et prévoit une collaboration internationale en vue de sa prévention. L'article 4 a trait au cas où l'infraction a été commise et où l'auteur présumé de l'infraction est supposé avoir fui à l'étranger. L'article 5 se rapporte aux mesures à prendre lorsque l'auteur présumé est découvert. L'article 6 établit l'option offerte à l'Etat sur le territoire duquel se trouve l'auteur présumé, qui est d'extrader ou de déférer l'affaire aux autorités compétentes aux fins de la poursuite, et l'article 7 cherche à faire de cette option une réalité en ce qui concerne l'extradition. Les articles 8 à 11 ont trait à divers aspects de la procédure qui doit être instituée contre l'auteur présumé de l'infraction, et l'article 12 prévoit le règlement des différends qui peuvent surgir entre les Etats parties.

B. — Projet d'articles sur la prévention et la répression des infractions commises contre des agents diplomatiques et d'autres personnes ayant droit à une protection internationale

Article premier

Aux fins des présents articles :

1. L'expression « personne jouissant d'une protection internationale » s'entend de

a) Tout chef d'Etat ou tout chef de gouvernement se trouvant dans un pays étranger, ainsi que des membres de sa famille qui l'accompagnent;

b) Toute personnalité officielle ou tout fonctionnaire d'un Etat ou d'une organisation internationale qui, conformément au droit international général ou à un accord international, a droit à une protection spéciale aux fins ou en raison de l'accomplissement de fonctions au nom de cet Etat ou de cette organisation internationale, ainsi que des membres de sa famille qui ont également droit à une protection spéciale.

2. L'expression « auteur présumé de l'infraction » s'entend de toute personne dont on a des raisons de croire qu'elle a commis une ou plusieurs des infractions définies à l'article 2.

3. L'expression « organisation internationale » s'entend d'une organisation intergouvernementale.

Commentaire

1) Conformément à la pratique suivie dans de nombreuses conventions adoptées sous les auspices de l'ONU, cet article traite des expressions auxquelles une signification particulière est attribuée aux fins du projet.

2) Le *paragraphe 1* définit le sens de l'expression « personne jouissant d'une protection internationale », déterminant ainsi, *ratione personae*, la portée du projet. Pour le choix de cette expression particulière et la détermination de sa portée exacte, la Commission a trouvé des indications dans son mandat tel qu'il figure au *paragraphe 2* de la section III de la résolution 2780 (XXVI) de l'Assemblée générale⁴⁶¹. Le *paragraphe 1* énonce dans deux alinéas distincts les catégories de personnes auxquelles l'expression est rendue applicable. A l'*alinéa a* sont mentionnés expressément le chef de l'Etat ou le chef de gouvernement. Il en est ainsi à cause de la protection exceptionnelle qui, conformément au droit international, s'attache à ce statut. L'*alinéa* souligne le statut spécial d'un chef d'Etat ou d'un chef de gouvernement lorsqu'il voyage à l'étranger, statut qui s'étend aux membres de sa famille qui l'accompagnent. Un chef d'Etat ou un chef de gouvernement a droit à une protection spéciale lorsqu'il se trouve dans un Etat étranger et quelle que soit la nature de sa visite — officielle, non officielle ou privée⁴⁶². Certains membres de la Commission ont estimé que l'expression « chef d'Etat ou chef de gouvernement » englobe les membres d'un organe qui fonctionne en cette qualité sous la forme collégiale. Toutefois, d'autres membres ont été d'avis que, vu le caractère de loi pénale que présente le projet, les catégories

⁴⁶¹ Voir ci-dessus par. 56.

⁴⁶² Pour des indications générales, voir P. Cahier, *Le droit diplomatique contemporain*, Genève, Droz, 1962, Publications de l'Institut universitaire de hautes études internationales, n° 40, p. 336 à 346.

de personnes auxquelles il s'applique ne sauraient être étendues par analogie. La Commission a estimé que, lorsqu'ils promulguèrent une législation pour la mise en œuvre des articles, les Etats devront se rappeler qu'il est souhaitable d'assurer la plus entière protection à toutes les personnes qui ont la qualité de chef d'Etat ou de gouvernement.

3) La Commission a examiné aussi la question de savoir si les personnalités ayant rang de ministre membre du cabinet ou un rang équivalent devraient être mentionnées en même temps que le chef d'Etat ou le chef de gouvernement comme ayant droit à une protection spéciale en tout temps et en toutes circonstances lorsqu'ils se trouvent à l'étranger. La Commission a estimé que, s'il y avait quelque raison d'étendre le principe aux personnes ayant rang de ministre membre du cabinet, on pouvait, pour ce faire, se fonder sur une règle généralement acceptée du droit international et que, par conséquent, il n'y avait pas lieu de faire de proposition à ce sujet⁴⁶³. Une personne ayant rang de ministre membre du cabinet aura évidemment droit à une protection spéciale chaque fois qu'elle se trouvera dans un Etat étranger en liaison avec une activité officielle.

4) Les autres personnes qui, conformément à cet article doivent être considérées comme ayant droit à une protection internationale sont définies par une série de conditions énoncées à l'alinéa b. Cet alinéa prescrit que lesdites personnes doivent être des personnalités officielles ou des fonctionnaires d'un Etat ou d'une organisation internationale et que, conformément au droit international général ou à un accord international, elles doivent avoir droit à une protection spéciale aux fins ou en raison de l'accomplissement de fonctions au nom de cet Etat ou de cette organisation internationale. L'alinéa s'étend aussi aux membres de la famille de ces personnalités officielles ou fonctionnaires, qui ont également droit à une protection spéciale.

5) A une énumération des catégories spécifiées dans des conventions particulières, la Commission a préféré la formulation générale, qui est le meilleur moyen de répondre au vœu exprimé par l'Assemblée générale en faveur

⁴⁶³ Pour le statut des chefs d'Etats, chefs de gouvernement, ministres des affaires étrangères et ministres membres du cabinet, voir l'examen que la Commission a consacré à la question à propos des missions spéciales dites à un niveau élevé: *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingtième session, Supplément n° 9 (A/6009)*, p. 39 (*Annuaire de la Commission du droit international, 1965*, vol. II, p. 207, doc. A/6009, chap. III, annexe); *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. I, p. 171 à 181, 923^e à 925^e séances, et p. 259 et 260, 937^e séance, par. 68 à 75; *ibid.*, vol. II, p. 39, doc. A/CN.4/194 et Add.1 à 5, par. 272 à 276; p. 34, doc. A/CN.4/194 et Add.1 à 5, chap. III, art. 17 *quater*; et p. 395 et 396, doc. A/6709/Rev.1, chap. II, D. art. 21 (*Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-deuxième session, Supplément n° 9 [A/6709/Rev.1]* p. 15, art. 21).

L'Article 21 de la Convention sur les missions spéciales et l'article 50 du projet d'articles sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales (*Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-sixième session, Supplément n° 10 (A/8410/Rev.1)*, p. 9 [*Annuaire de la Commission du droit international, 1971*, vol. II (1^{re} partie), doc. A/8410/Rev.1, chap. II, sect. D]) se réfèrent aux facilités, privilèges et immunités « reconnus par le droit international » aux chefs d'Etat, aux chefs de gouvernement, aux ministres des affaires étrangères et autres personnalités [personnes] de rang élevé.

d'une portée aussi large que possible. Pour formuler l'alinéa b, la Commission s'est inspirée à la fois de l'article 2 de la Convention de l'OEA (qui parle des « personnes auxquelles l'Etat a le devoir d'accorder une protection spéciale conformément au droit international ») et de l'article 1^{er} du projet de Rome, qui mentionne :

a) Les membres de missions diplomatiques permanentes ou spéciales et les membres de postes consulaires;

b) Les agents civils d'Etats en mission officielle;

c) Les fonctionnaires d'organisations internationales dans l'exercice de leurs fonctions officielles;

d) Les personnes dont la présence et l'activité à l'étranger sont justifiées par l'accomplissement d'une tâche civile définie par un accord international de coopération ou d'assistance techniques;

e) Les membres des familles des personnes mentionnées c. dessus.

6) Conformément à l'alinéa b, pour qu'une personnalité officielle ou un fonctionnaire d'un Etat ou d'une organisation internationale soit considéré comme une « personne jouissant d'une protection internationale », il faut que, conformément au droit international général ou à un accord international, il ait droit, au moment et au lieu où une infraction est commise contre lui ou contre ses locaux, à une protection spéciale aux fins ou en raison de l'accomplissement de fonctions officielles. Ainsi, un agent diplomatique en vacances dans un Etat autre que l'Etat accréditaire ou l'Etat hôte n'aura pas normalement droit à une protection spéciale. Certains membres de la Commission ont estimé que, si la convention avait pour but de réduire le nombre des attaques dirigées contre des personnes jouissant d'une protection internationale en tant que telles, elle devait être applicable que ces personnes se trouvent dans un pays étranger à titre officiel ou dans un pays étranger en vacances. Un enlèvement peut aussi bien se produire dans l'un ou l'autre lieu lorsqu'il s'agit de faire pression sur le gouvernement du pays hôte ou de l'Etat d'envoi. D'une manière générale, la Commission a estimé que cette extension des règles existantes en ce qui concerne les conditions de l'inviolabilité et de la protection spéciale n'était pas justifiée. Le projet d'articles avait pour but essentiel de protéger le système des communications entre Etats, et l'octroi d'une protection spéciale, par exemple, à des agents diplomatiques en congé dans un Etat tiers (lequel peut fort bien ne pas savoir qu'ils se trouvent sur son territoire) ne peut être justifié aux termes des conventions internationales actuellement en vigueur ni conformément aux règles applicables du droit international⁴⁶⁴.

7) Telle qu'elle est employée dans cet alinéa, l'expression « protection spéciale » s'applique à toutes les personnalités officielles ou tous les fonctionnaires qui ont droit à l'inviolabilité ainsi qu'à toutes les autres personnes qui ont droit à une forme de protection quelque

⁴⁶⁴ L'article 40 de la Convention sur les relations diplomatiques, l'article 54 de la Convention sur les relations consulaires, l'article 42 de la Convention sur les missions spéciales et l'article 78 du projet d'articles sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales disposant, au sujet du passage par le territoire d'un Etat tiers, que l'Etat tiers accorde à la personne intéressée l'inviolabilité et toutes autres immunités nécessaires pour permettre le transit par son territoire lorsque l'intéressé traverse ce territoire pour aller assumer ou reprendre ses fonctions dans l'Etat de réception ou l'Etat hôte ou pour rentrer dans l'Etat d'envoi.

peu plus limitée. De même, l'emploi de l'expression « conformément au droit international général ou à un accord international » indique clairement que, en ce qui concerne les personnalités officielles des Etats, la personne qui jouit d'une protection internationale doit être au service d'un Etat autre que celui qui a le devoir de lui accorder une protection spéciale. Un membre de la Commission a attiré l'attention sur l'obligation incombant à toutes les personnes qui ont droit à une protection spéciale de ne pas se mêler des affaires intérieures de l'Etat hôte ou de l'Etat accréditaire et, plus particulièrement, de ne pas participer, directement ni indirectement, à des mouvements insurrectionnels. De l'avis général de la Commission, cette obligation était déjà énoncée de façon satisfaisante dans des dispositions comme celles de l'article 41 de la Convention sur les relations diplomatiques⁴⁶⁵

8) L'expression « droit international général » est utilisée pour compléter la référence à « un accord international ». On peut signaler à titre d'exemple que, faute de la première expression, les agents diplomatiques en poste dans un Etat qui n'est par partie à la Convention sur les relations diplomatiques ou à un traité similaire seraient exclus du champ d'application de l'alinéa *b*. En outre, l'expression vise à tenir compte des circonstances nouvelles qui surviennent dans le droit international, telles que la nécessité de protéger les représentants de l'Etat accréditant dans une mission spéciale et les membres du personnel diplomatique de la mission spéciale au sens de la Convention sur les missions spéciales, les chefs de mission, les membres du personnel diplomatique et les membres du personnel administratif et technique de la mission au sens du projet d'articles sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales adopté par la Commission en 1971, ainsi que les chefs de délégation, les autres délégués, les membres du personnel diplomatique et les membres du personnel administratif et technique de la délégation au sens du même projet d'articles. Un membre de la Commission a proposé de mentionner aussi la protection assurée à des personnalités officielles étrangères conformément au droit interne de l'Etat hôte ou de l'Etat accréditaire, étant donné que ce droit peut couvrir certaines catégories de personnes autres que celles qui sont visées par le droit international général ou par un accord international comme ayant droit à une protection spéciale. Cette adjonction a toutefois été jugée inutile.

9) Parmi les personnalités officielles qui, dans les circonstances prévues à l'alinéa *b*, peuvent être considérées comme « personnes jouissant d'une protection internationale » parce qu'elles ont droit à une protection spéciale en vertu d'accords internationaux, on peut mentionner aussi, à titre d'exemple : les agents diplomatiques et les membres du personnel administratif et technique de la mission au sens de la Convention sur les relations diplomatiques; les fonctionnaires consulaires au sens de la Convention sur les relations consulaires; les

fonctionnaires de l'ONU au sens des articles V et VII de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies⁴⁶⁶; les experts en mission pour le compte de l'ONU au sens de l'article VI de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies et les fonctionnaires des institutions spécialisées au sens des articles VI et VIII de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées⁴⁶⁷. En promulguant une législation en vue de mettre en œuvre le projet d'articles, il conviendrait que les Etats, pour déterminer l'étendue de la portée *ratione personae*, tiennent compte de la nécessité d'accorder une protection contre les activités terroristes à de nombreuses catégories de personnalités officielles étrangères.

10) Le droit à une protection spéciale mentionnée à l'alinéa *b* doit exister aux fins ou en raison de l'accomplissement de fonctions officielles. L'expression « aux fins de » a trait tout particulièrement à la protection spéciale qui doit être accordée par un Etat accréditaire ou un Etat hôte; l'expression « en raison de » vise la protection spéciale qui doit être accordée par un Etat de transit — ce qui est prévu, par exemple, à l'article 40 de la Convention sur les relations diplomatiques.

11) En ce qui concerne les membres de la famille, dont il est aussi question à l'alinéa *b*, le mot « également » a pour objet de souligner que leur droit à la protection spéciale n'a pas pour origine le projet d'articles mais que, comme dans le cas des personnalités officielles, il doit exister conformément au droit international général ou à un accord international et que, dans ce cas aussi, il doit être applicable au moment et au lieu où l'infraction est commise. C'est ainsi que la femme d'un agent diplomatique aura droit à une protection spéciale en vertu de l'article 37 de la Convention sur les relations diplomatiques et sous réserve des conditions énoncées dans cet article, si son mari est nommé dans un Etat partie à cette convention.

12) Le *paragraphe 2* concerne le sens de l'expression « auteur présumé de l'infraction ». La Commission a jugé utile d'employer cette expression afin de préciser que, pour mettre en mouvement contre une personne le mécanisme prévu dans le projet d'articles, il faut qu'on ait des raisons de croire qu'elle a commis l'une des infractions auxquelles s'applique le projet.

13) Le *paragraphe 3* reproduit le sens de l'expression « organisation internationale » tel qu'il est donné à l'alinéa *i* du *paragraphe 1* de l'article 2 de la Convention de Vienne sur le droit des traités⁴⁶⁸ et à l'alinéa *1* du *paragraphe 1* de l'article 1^{er} du projet d'articles sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales. La Commission s'est demandé si la protection à accorder aux fonctionnaires des organisations internationales devait être limitée aux organisations de caractère universel. Elle est parvenue

⁴⁶⁶ Pour le texte de la Convention, voir Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1, p. 15.

⁴⁶⁷ *Idem*. vol. 33, p. 261.

⁴⁶⁸ Pour le texte de la Convention, voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F. 70.V.5), p. 309.

⁴⁶⁵ Et dans l'article 55 de la Convention sur les relations consulaires, l'article 47 de la Convention sur les missions spéciales et l'article 75 du projet d'articles sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales.

à la conclusion que les considérations spéciales qui avaient conduit à limiter la portée du projet d'articles sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales ne jouaient pas dans le cas de la protection. L'œuvre considérable et fondamentale accomplie par de nombreuses et diverses organisations internationales a conduit la Commission à étendre le champ d'application de l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article aux fonctionnaires non seulement des organisations internationales de caractère universel mais aussi des organisations intergouvernementales régionales et autres.

14) Il a été proposé que, en raison de leur caractère spécial, les grandes organisations à but humanitaire telles que le Comité international de la Croix-Rouge soient également comprises. La Commission a jugé qu'il ne serait pas souhaitable de proposer d'étendre la notion de protection spéciale à des fonctionnaires d'organisations autres que les organisations intergouvernementales.

Article 2

1. Le fait intentionnel, quel que soit le mobile,

a) De commettre, en recourant à la violence, une attaque contre l'intégrité physique ou la liberté d'une personne jouissant d'une protection internationale,

b) De commettre, en recourant à la violence, contre les locaux officiels ou le domicile privé d'une personne jouissant d'une protection internationale une attaque susceptible de porter atteinte à son intégrité physique ou à sa liberté,

c) De menacer de commettre une telle attaque,

d) De tenter d'accomplir une telle attaque, ou

e) De participer en tant que complice à une telle attaque, est considéré par tout Etat partie comme constituant une infraction au regard de sa législation interne, que l'infraction ait été commise à l'intérieur ou en dehors de son territoire.

2. Tout Etat partie rend ces infractions passibles de peines sévères qui prennent en considération la nature aggravée de l'infraction.

3. Tout Etat partie prend les mesures nécessaires pour établir sa compétence aux fins de connaître de ces infractions.

Commentaire

1) Les dispositions de l'article 2 traitent de deux questions distinctes, bien qu'ayant des rapports entre elles: a) la détermination, *ratione materiae*, du champ d'application du projet par l'énoncé des infractions auxquelles il s'appliquera; b) la détermination de la compétence des Etats parties pour poursuivre et châtier les auteurs de ces infractions.

2) Le premier de ces aspects est traité au *paragraphe 1*, qui décrit les infractions visées: tout d'abord, une attaque commise avec recours à la violence contre l'intégrité physique ou la liberté d'une personne jouissant d'une protection internationale ou contre les locaux officiels ou le domicile privé d'une telle personne et qui est susceptible de porter atteinte à son intégrité physique ou à sa liberté (alinéas *a* et *b*). Suivent une série d'infractions

secondaires: menace ou tentative de commettre une telle attaque, ou participation en tant que complice à une telle attaque (alinéas *c*, *d*, et *e*).

3) Dans les Conventions de Montréal et de La Haye, dans le document de travail de l'Uruguay et dans le projet de Rome, l'article 1^{er}, et dans la Convention de l'OEA, l'article 2, contiennent aussi des dispositions décrivant les infractions visées dans ces instruments. Dans les deux derniers textes, il est expressément fait mention d'infractions telles que l'enlèvement, l'homicide et d'autres attentats contre la vie ou l'intégrité des personnes auxquelles l'Etat a le devoir d'assurer une protection spéciale⁴⁶⁹. Certains membres de la Commission se sont prononcés en faveur de cette méthode, qui consiste à énoncer les diverses infractions que doit couvrir le projet d'articles. L'argument principal à l'appui de cette façon de procéder était que les articles traitant de questions pénales doivent être aussi précis que possible, parce que l'interprétation des infractions définies sera restrictive.

4) La Commission a estimé toutefois qu'il serait préférable d'utiliser l'expression générale « commettre, en recourant à la violence, une attaque » afin d'englober une large série d'infractions graves tout en évitant les difficultés que soulèverait une énumération d'infractions spécifiques dans une convention qui doit être adoptée par un très grand nombre d'Etats. Etant donné la diversité des définitions du meurtre, de l'enlèvement ou des coups et blessures graves qu'on pourrait trouver dans plus d'une centaine de législations pénales différentes si l'on devait énumérer les diverses infractions, il semblerait qu'il soit nécessaire de recourir à la difficile méthode consistant à énoncer, pour les réincorporer dans le droit interne, une définition précise de ces infractions. La Commission a considéré qu'il ne serait pas possible de parvenir à un accord sur de telles définitions précises. En conséquence, il a été décidé de laisser chaque Etat partie libre d'utiliser les diverses définitions qui existent dans sa législation interne pour les infractions déterminées qui sont comprises dans la notion d'attaque commise avec recours à la violence contre l'intégrité physique ou la liberté d'une personne ou contre les locaux officiels ou le domicile privé — ou, le cas échéant, de modifier sa législation interne pour donner effet aux articles du projet.

5) Comme on l'a déjà vu, l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article 2 fait mention d'une attaque commise avec recours à la violence contre l'intégrité physique ou la liberté d'une personne jouissant d'une protection internationale, et le meurtre, les coups et blessures ou l'enlèvement d'une telle personne sont des exemples de ce genre d'infractions. A l'alinéa *b*, il est question d'une attaque commise avec recours à la violence contre les locaux officiels ou contre le domicile privé d'une personne jouissant d'une protection internationale et qui est sus-

⁴⁶⁹ L'article 2 de la Convention de l'OEA est rédigé comme suit: « Aux effets de la présente Convention, sont considérés comme délits de droit commun ayant des répercussions internationales, quel qu'en soit le mobile, le rapt, l'homicide des personnes auxquelles l'Etat a le devoir d'accorder une protection spéciale conformément au droit international, les attentats contre la vie et l'intégrité de ces personnes, ainsi que l'extorsion connexe aux délits susvisés. »

ceptible de mettre en danger son intégrité physique ou sa liberté. Cet alinéa énonce un principe qui ne se trouve pas dans la Convention de l'OEA, ni dans le document de travail de l'Uruguay, ni dans le projet de Rome. Ces attaques, commises avec recours à la violence, qui consistent à lancer des bombes contre une ambassade, à pénétrer par effraction dans les locaux d'une mission diplomatique ou à tirer des coups de feu contre la résidence d'un ambassadeur, se sont produites ces temps derniers avec une telle fréquence qu'il est indispensable de les inclure dans le projet. Là encore, l'expression « commettre, en recourant à la violence, une attaque » permet aux Etats de définir conformément à la pratique interne les infractions visées par cette expression. Il convient toutefois de noter que l'alinéa *b* ne vise pas les intrusions de caractère mineur dans les locaux protégés. En outre, la Commission n'a pas cru nécessaire de faire figurer dans l'article 1^{er}, relatif aux expressions employées, des dispositions relatives aux expressions « locaux officiels » et « domicile privé », estimant que ces expressions ont un sens précis et généralement reconnu.

6) Les alinéas *c* et *d* du paragraphe 1 traitent respectivement de la menace et de la tentative de commettre l'une des attaques désignées aux alinéas *a* et *b*. A l'alinéa *e*, il est question de la participation en tant que complice à des attaques de ce genre. La notion de menace figure à l'article 1^{er} de la Convention de La Haye. La tentative et la participation sont comprises également dans les Conventions de La Haye et de Montréal et dans le document de travail de l'Uruguay. La menace, la tentative et la complicité sont des notions qui répondent à des définitions précises dans la plupart des systèmes de droit pénal et qui, par conséquent, n'appellent pas d'explications détaillées dans le contexte du présent projet. Il convient de noter toutefois que certains doutes ont été exprimés au sujet de la portée de la disposition relative à la menace et de la nécessité de faire figurer dans le projet ce type d'infraction.

7) Contrairement à ce qui a été fait dans le document de travail de l'Uruguay, on n'a pas mentionné au paragraphe 1 le complot en vue de commettre, avec recours à la violence, l'une quelconque des attaques dont il est question aux alinéas *a* et *b*, en raison des définitions très différentes qui sont données de cette infraction dans les divers systèmes de droit pénal. Certains systèmes ne reconnaissent même pas le complot comme une infraction distincte.

8) Ainsi qu'il est indiqué dans la première phrase du paragraphe 1, les actes énumérés aux alinéas *a* à *e* constituent des infractions lorsqu'ils sont intentionnels, quel qu'en soit le mobile. Le mot « intentionnel », qui exprime une condition semblable à celle qu'on trouve à l'article 1^{er} de la Convention de Montréal, a été employé à la fois pour préciser que l'auteur de l'infraction doit savoir que la victime a le statut d'une personne jouissant d'une protection internationale, et pour éliminer tout doute concernant l'exclusion du champ d'application de cet article de certaines infractions dont on pourrait sans cela soutenir qu'elles tombent sous le coup des alinéas *a* ou *b* — par exemple la blessure grave infligée à une personne jouissant

d'une protection internationale lors d'un accident d'automobile, du fait de la négligence de l'autre partie.

9) L'intention criminelle est considérée comme un élément indispensable des infractions visées à l'article 2, mais l'expression « quel que soit le mobile » confirme le principe juridique universellement admis selon lequel c'est l'intention de commettre l'acte, et non pas les raisons qui ont amené à le commettre, qui constitue le facteur prédominant. On trouve une expression de ce genre dans l'article 2 de la Convention de l'OEA et dans l'article 1^{er} du projet de l'Uruguay. Les conditions prévues par la convention doivent donc être appliquées par tout Etat partie — même si, par exemple, l'auteur de l'enlèvement d'un ambassadeur a été inspiré par ce qui lui a paru, ou ce qui est considéré par l'Etat partie, comme le plus estimable des motifs.

10) Le second aspect important de l'article 2 est le fait que le paragraphe 1 s'inspire du principe de l'universalité pour établir la compétence aux fins de connaître des infractions qui y sont énumérées. En déterminant une base juridictionnelle comparable à celle qui est établie pour connaître de la piraterie, la disposition prévue au paragraphe 1 place le présent projet, aux fins de l'établissement de la compétence, dans la même catégorie que les conventions qui prévoient la coopération en vue de la prévention et de la répression des infractions qui intéressent l'ensemble de la communauté internationale, telles que la traite des esclaves et le trafic des stupéfiants⁴⁷⁰. Chaque Etat partie est donc tenu de considérer les actes proscrits comme des infractions au titre de son droit interne, quel que soit le lieu où ces actes sont commis. Il convient de noter que, à la différence des Conventions de La Haye et de Montréal et du projet de Rome, où l'on trouve dans le texte anglais le mot « offence », le mot employé dans le présent article est « crime ». Dans le contexte des Conventions de La Haye et de Montréal, l'emploi du mot « offence » était justifié par le caractère de nouveauté des actes criminels auxquels il devait s'appliquer. Les actes visés dans le présent projet ont généralement été considérés comme des infractions dans les législations nationales; c'est pourquoi ils sont ainsi désignés dans l'article 2.

11) Les dispositions du paragraphe 1 ont pour but de prévoir l'exercice de la compétence dans un sens large, c'est-à-dire tant en droit pénal de fond qu'en procédure pénale. Afin d'éliminer tout doute possible sur ce point, la Commission a décidé d'inclure dans le *paragraphe 3* une obligation précise, comme celle qu'on trouve dans les

⁴⁷⁰ Par exemple, le paragraphe 1 de l'article 36 de la Convention unique de 1961 sur les stupéfiants dispose :

« Sous réserve de ses dispositions constitutionnelles, chaque Partie adoptera les mesures nécessaires pour que la culture et la production, la fabrication, l'extraction, la préparation, la détention, l'offre, la mise en vente, la distribution, l'achat, la vente, la livraison, à quelque titre que ce soit, le courtage, l'envoi, l'expédition en transit, le transport, l'importation et l'exportation de stupéfiants non conformes aux dispositions de la présente Convention, ou tout autre acte qui, de l'avis de ladite Partie, serait contraire aux dispositions de la présente Convention, constituent des infractions punissables lorsqu'elles sont commises intentionnellement, et pour que les infractions graves soient passibles d'un châtiment adéquat, notamment de peines de prison ou d'autres peines privatives de liberté. » (Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 520, p. 253.)

Conventions de La Haye et de Montréal ainsi que dans le projet de Rome, au sujet de la détermination de la compétence.

12) Le *paragraphe 2* de l'article 2 dispose que les infractions visées au *paragraphe 1* doivent être rendues « passibles de peines sévères qui prennent en considération la nature aggravée de l'infraction ». Certains membres de la Commission ont estimé qu'il y avait lieu de supprimer la mention de la nature aggravée de l'infraction, qu'ils jugeaient injustifiée et inutile. A leur avis, la nature de l'infraction était l'élément déterminant essentiel de la peine à infliger, et ce serait faire une distinction inadmissible que d'exiger que le même acte soit sanctionné d'une peine plus sévère si la victime était une personne jouissant d'une protection internationale au lieu d'être un citoyen ordinaire. La plupart des membres de la Commission ont jugé que la mention de la nature aggravée de l'infraction était justifiée. On a fait observer que les fonctions officielles de la victime étaient généralement reconnues comme ayant une incidence sur la gravité de l'infraction. Le meurtre d'un agent de police dans l'exercice de ses fonctions a été cité en tant qu'exemple classique. De plus, des peines sévères sont également requises dans l'article 2 de la Convention de La Haye et dans l'article 3 de la Convention de Montréal pour les infractions visées par ces deux instruments. La fin du *paragraphe 2* du présent article est destinée à souligner l'idée que des attaques commises avec recours à la violence contre des personnes dont l'activité permet à la communauté internationale d'accomplir ses tâches constituent une grave menace pour les moyens de communications dont les Etats ont besoin pour le maintien de la paix et de l'ordre dans le monde. En conséquence, il convient de décourager de telles attaques en imposant des peines qui tiennent compte de l'importance des intérêts mondiaux auxquels ces attaques portent atteinte.

Article 3

Les Etats parties collaborent à la prévention des infractions prévues à l'article 2 :

a) En prenant des mesures afin de prévenir la préparation, sur leurs territoires respectifs, de ces infractions destinées à être commises sur leur propre territoire ou sur d'autres territoires ;

b) En échangeant des renseignements et en coordonnant les mesures administratives à prendre afin d'empêcher que ces infractions ne soient commises.

Commentaire

1) L'objet des dispositions de l'article 3 est d'aboutir à des mesures plus efficaces de prévention des infractions définies à l'article 2, en particulier au moyen de la coopération internationale. Ce résultat peut être atteint grâce à la double obligation imposée aux Etats parties de prendre des mesures pour empêcher la préparation de ces infractions sur leurs territoires, quel que soit le lieu où elles seraient commises, et de procéder à l'échange de renseignements et à la coordination des mesures administratives tendant à prévenir la perpétration desdites infractions.

2) L'article 3 reproduit en substance les dispositions des alinéas *a* et *b* de l'article 8 de la Convention de l'OEA et des alinéas *a* et *b* de l'article 9 du document de travail de l'Uruguay. L'*alinéa a* du présent article énonce le principe de droit international bien établi selon lequel tout Etat doit faire en sorte que son territoire ne soit pas utilisé pour la préparation d'infractions destinées à être commises dans d'autres Etats⁴⁷¹. En outre, cet alinéa mentionne expressément l'obligation de tout Etat partie de prendre des mesures préventives lorsque les infractions préparées doivent être commises sur son propre territoire, se conformant ainsi à la fois aux principes du droit international et aux obligations plus spéciales d'assurer l'inviolabilité et la protection, qui sont énoncées par exemple dans les Conventions sur les relations diplomatiques et sur les relations consulaires.

3) Comme dans les autres dispositions du projet, l'article se borne à énoncer le principe général et n'entre pas dans le détail du mode d'exécution des obligations imposées. La nature et la portée des mesures prévues à l'*alinéa a* ainsi que des mesures d'information et des mesures administratives prévues à l'*alinéa b* devraient être déterminées par les Etats sur la base de leur propre expérience et de leurs propres besoins. Elles comporteraient naturellement aussi bien une action policière qu'une action judiciaire, selon les exigences variables des circonstances. A ce propos, la Commission a examiné l'obligation de l'Etat accréditaire et de l'Etat hôte de faire en sorte que les mesures appropriées soient prises pour assurer la garde des personnes et des locaux ayant droit à une protection internationale. Evidemment, les mesures appropriées à prendre varieront d'un lieu à l'autre. La protection requise dans une ville où le taux des infractions accompagnées de violence est élevé ou dans laquelle sévissent des groupes de terroristes serait beaucoup plus étendue que dans une ville où ces éléments sont absents. Dans le premier cas, l'Etat accréditaire ou l'Etat hôte peut être obligé d'affecter des ressources importantes aux mesures préventives, mais il est certainement de son devoir de prendre toutes les mesures de protection nécessaires.

Article 4

L'Etat partie sur le territoire duquel ont été commises une ou plusieurs des infractions prévues à l'article 2, s'il a des raisons de croire qu'un auteur présumé de l'infraction s'est enfui de son territoire, communique à tous les autres Etats parties tous les faits pertinents concernant l'infraction commise et tous les renseignements dont il dispose touchant l'identité de l'auteur présumé de l'infraction.

Commentaire

1) Le présent article est la première d'une série de dispositions constituant le système de notifications prévu

⁴⁷¹ « Le droit des gens fait obligation à tout gouvernement national d'user de toute la « diligence voulue » pour empêcher qu'il ne soit fait tort sur son propre territoire à un autre pays avec lequel il est en paix ou au peuple de ce pays. » (United States v. Arjona, dans Etats-Unis d'Amérique, Cour suprême, *United States Reports*, vol. 120, October term, 1886, New York, The Banks Law Publishing Co., 1911, p. 484.)

dans le projet comme moyen indispensable pour l'exécution efficace des obligations qui y sont stipulées. On ne trouve pas d'obligation équivalente dans les Conventions de La Haye, de Montréal ou de l'OEA. La Commission a estimé que, dans les circonstances envisagées par l'article, l'Etat partie sur le territoire duquel l'infraction a été commise aurait l'obligation de communiquer à tous les autres Etats parties tous les faits pertinents concernant l'infraction et tous les renseignements dont il dispose concernant l'identité de l'auteur présumé de l'infraction. Toute latitude est laissée à cet Etat pour la manière dont cette communication sera faite, car les moyens appropriés peuvent varier d'un cas à l'autre.

2) L'article ne prévoit pas d'action spécifique que les « autres Etats parties » devraient entreprendre au reçu de l'information. Il est présumé que les procédures courantes en matière de recherche des auteurs d'infractions seront mises en jeu. Comme elles varient non seulement d'un Etat à l'autre, mais aussi selon les circonstances de l'espèce, il n'a pas paru souhaitable d'énoncer une règle générale concernant l'obligation d'agir au reçu de l'information.

Article 5

1. L'Etat partie sur le territoire duquel se trouve l'auteur présumé de l'infraction prend les mesures appropriées conformément à sa législation interne pour assurer la présence dudit auteur présumé de l'infraction aux fins de la poursuite ou de l'extradition. Ces mesures sont immédiatement portées à la connaissance de l'Etat où l'infraction a été commise, de l'Etat ou des Etats dont l'auteur présumé de l'infraction a la nationalité, de l'Etat ou des Etats dont la personne ayant droit à une protection internationale à la nationalité, et de tous les Etats intéressés.

2. Toute personne à l'égard de laquelle sont prises les mesures visées au paragraphe 1 du présent article est en droit de communiquer sans délai avec le représentant compétent le plus proche de l'Etat dont elle a la nationalité et de recevoir la visite d'un représentant de cet Etat.

Commentaire

1) Les dispositions de l'article 5 concernant les mesures immédiates à prendre lorsque l'auteur présumé de l'infraction est découvert sur le territoire d'un Etat partie après qu'a été commise une des infractions définies à l'article 2. Elles doivent être considérées à la lumière de la disposition de l'article 1^{er}, paragraphe 2, selon laquelle on doit avoir des raisons de croire que l'auteur présumé de l'infraction a commis une ou plusieurs des infractions définies à l'article 2. Tout en sauvegardant les droits de l'auteur présumé de l'infraction, l'article impose à l'Etat partie sur le territoire duquel il est découvert l'obligation de prendre des mesures appropriées pour empêcher sa fuite en attendant que cet Etat ait déterminé s'il doit l'extrader ou soumettre l'affaire à ses autorités compétentes aux fins de la poursuite, conformément à l'article 6.

2) L'article 5 reproduit, en substance, les dispositions de l'article 6 des Conventions de La Haye et de Montréal. Comme dans ce dernier article, la deuxième phrase du

paragraphe 1 de l'article fait expressément mention des Etats particulièrement intéressés, qu'ils soient ou non parties à l'instrument, afin d'assurer que les mesures prises seront immédiatement portées à leur connaissance. Cette exigence a un double objet. En premier lieu, il est souhaitable de faire savoir aux Etats qui procèdent à sa recherche que l'auteur présumé de l'infraction a été découvert. En second lieu, cela permettra à tout Etat pour lequel l'infraction commise présente un intérêt particulier de décider s'il entend demander l'extradition et de commencer à préparer les documents indispensables et à réunir les preuves nécessaires.

3) Le *paragraphe 2* de l'article a pour objet de sauvegarder les droits de l'auteur présumé de l'infraction, renforçant ainsi dans ce cas particulier l'obligation générale posée à l'article 8. Cette disposition est analogue à celles qui figurent dans un grand nombre d'accords consulaires⁴⁷².

Article 6

L'Etat partie sur le territoire duquel se trouve l'auteur présumé de l'infraction, s'il décide de ne pas extradier ce dernier, soumet l'affaire, sans aucune exception et sans retard injustifié, à ses autorités compétentes aux fins de la poursuite, selon une procédure conforme à la législation de cet Etat.

Commentaire

1) L'article 6 consacre le principe *aut dedere aut judicare*, qui est à la base de tout le projet. Le même principe constitue le fondement de l'article 5 de la Convention de l'OEA, de l'article 7 des Conventions de La Haye et de Montréal, de l'article 4 du projet de Rome et de l'article 5 du document de travail de l'Uruguay. Cet article donne à l'Etat partie sur le territoire duquel se trouve l'auteur présumé de l'infraction le choix entre extradier ce dernier ou soumettre l'affaire à ses autorités compétentes aux fins de la poursuite. Autrement dit, l'Etat partie sur le territoire duquel se trouve l'auteur présumé de l'infraction est tenu d'agir d'une des deux manières prévues dans l'article, étant libre d'opter pour l'une ou l'autre. Il peut arriver, bien entendu, que l'Etat où l'auteur présumé de l'infraction est découvert ne reçoive aucune demande d'extradition, auquel cas cet Etat se trouvera en fait privé d'une de ses options et n'aura d'autre recours que de soumettre l'affaire à ses autorités aux fins de la poursuite. En revanche, même s'il a reçu une demande d'extradition, il peut soumettre l'affaire à ses autorités compétentes aux fins de la poursuite, quels que soient les motifs pour lesquels il jugera bon d'agir ainsi. Certains membres de la Commission avaient manifesté la préoccupation d'assurer qu'il ne soit pas porté atteinte au principe de non-refoulement. Tel qu'il est rédigé, l'article précise suffisamment ce point. Ainsi, lorsque l'Etat où l'auteur présumé est découvert estime que celui-ci ne sera pas jugé équitablement ou sera soumis à un traitement abusif, de quelque nature que

⁴⁷² Pour autant qu'il s'agit du droit consulaire, les règles générales en matière de communication et de contact des fonctionnaires consulaires avec les ressortissants de l'Etat d'envoi sont codifiées dans l'article 36 de la Convention sur les relations consulaires.

ce soit, dans un Etat qui a demandé l'extradition, cette demande d'extradition peut et doit être rejetée.

2) L'obligation de l'Etat partie sur le territoire duquel se trouve l'auteur présumé de l'infraction est, s'il décide de ne pas extraditer ce dernier, de soumettre l'affaire à ses autorités compétentes aux fins de la poursuite. Certains membres de la Commission ont été d'avis qu'il faudrait préciser que l'article ne constitue pas un moyen de priver de leur liberté de mouvement les autorités chargées de prendre les décisions en matière de poursuites pénales. Tel qu'il est libellé, l'article ne crée aucune obligation de punir ou de juger. L'obligation de l'Etat où se trouve l'auteur présumé de l'infraction est remplie dès lors qu'il a soumis l'affaire à ses autorités compétentes — lesquelles, dans la plupart des Etats, auront un caractère judiciaire — aux fins de la poursuite. Il appartiendra à ces autorités de décider s'il y a lieu ou non d'intenter des poursuites, sous réserve de la condition habituelle en droit des traités que la décision soit prise de bonne foi compte tenu de toutes les circonstances de l'affaire. Dans ce cas, l'obligation qui incombe à l'Etat partie aux termes de l'article ne trouvera ainsi remplie même si les autorités en question décident de ne pas intenter de poursuite pénale. Pour mieux faire ressortir la nature exacte de l'obligation créée par cet article, la Commission a jugé bon d'ajouter, à la fin, les mots « selon une procédure conforme à la législation de cet Etat ».

3) L'article 6 reproduit, en substance, les dispositions identiques des articles 7 des Conventions de La Haye et de Montréal et de l'article 4 du projet de Rome. On n'a pas conservé dans l'article 6 le membre de phrase « et que l'infraction ait ou non été commise sur son territoire », qui paraissait superflu étant donné la clause de juridiction extraterritoriale qui figure au paragraphe 1 de l'article 2 du projet. En revanche, on a ajouté les mots « et sans retard injustifié », afin que l'exécution effective de l'obligation ne se trouve pas compromise parce que l'Etat auquel elle incombait aura tardé de façon injustifiée à l'exécuter; ces mots sont également destinés à garantir que l'auteur présumé de l'infraction ne sera pas maintenu en détention préventive au-delà de ce qui est juste et raisonnable, renforçant ainsi dans ce cas précis l'obligation générale énoncée à l'article 8.

4) L'article ne reprend pas la deuxième phrase des dispositions correspondantes des Conventions de Montréal et de La Haye et du projet de Rome, ainsi conçue: « Ces autorités prennent leur décision dans les mêmes conditions que pour toute infraction de droit commun de caractère grave conformément aux lois de cet Etat. » Au cours de l'examen de cet article, il a été suggéré de maintenir cette deuxième phrase dans sa totalité. On a fait ressortir que les Etats présents aux conférences de La Haye et de Montréal avaient adopté cette phrase, après une étude approfondie, afin de laisser la latitude nécessaire aux autorités chargées de décider s'il serait procédé à la poursuite ou non. L'absence de cette phrase pourrait rendre l'article inacceptable pour les Etats qui avaient réclamé cette formule aux conférences de La Haye et de Montréal. Comme l'obligation imposée à l'Etat partie est de soumettre l'affaire à ses autorités compétentes aux fins de la poursuite, la Commission a considéré que ce serait sortir des limites du présent projet que de spécifier

dans quelles conditions ces autorités devront exercer les fonctions qui leur incombent en vertu du droit interne. D'ailleurs, une telle disposition serait, semble-t-il, superflue étant donné les dispositions de l'article 2 du projet, et en particulier du paragraphe 2 de cet article. Enfin, dans la mesure où la phrase en question pourrait être interprétée comme visant à garantir les droits de l'auteur présumé de l'infraction, elle apparaît inutile compte tenu des dispositions de l'Article 8. La Commission a estimé d'une manière générale qu'il serait plus approprié, pour obtenir l'effet auquel tend cette phrase dans les Conventions de Montréal et de La Haye et dans le projet de Rome, d'ajouter les mots « selon une procédure conforme à la législation de cet Etat » à la fin de l'article 6.

Article 7

1. Pour autant que les infractions prévues à l'article 2 ne figurent pas dans la liste de cas d'extradition dans un traité d'extradition en vigueur entre les Etats parties, elles sont considérées comme y étant comprises. Les Etats parties s'engagent à comprendre ces infractions comme cas d'extradition dans tout traité d'extradition à conclure entre eux.

2. Si un Etat partie qui subordonne l'extradition à l'existence d'un traité est saisi d'une demande d'extradition par un autre Etat partie avec lequel il n'est pas lié par un traité d'extradition, il peut, s'il décide d'extrader, considérer les présents articles comme constituant la base juridique de l'extradition à l'égard de ces infractions. L'extradition est soumise aux règles de procédure prévues par la législation de l'Etat requis.

3. Les Etats parties qui ne subordonnent pas l'extradition à l'existence d'un traité reconnaissent ces infractions comme constituant entre eux des cas d'extradition soumis aux règles de procédure prévues par la législation de l'Etat requis.

4. Toute demande d'extradition émanant de l'Etat dans lequel l'infraction a été commise a priorité sur les autres demandes de même nature si l'Etat partie sur le territoire duquel l'auteur présumé de l'infraction a été découvert la reçoit dans les six mois qui suivent la notification requise au paragraphe 1 de l'article 5.

Commentaire

1) Les dispositions de l'article 7 sont le corollaire de celles de l'article 6. Au cours de la discussion sur le rapport entre le présent article et l'article 6, le souhait a été exprimé qu'il ne puisse subsister aucun doute que les dispositions de l'article 7 visent à aider à réaliser l'option prévue à l'article 6, et non à donner plus de poids à la solution de l'extradition. La Commission estime que tout doute de cette nature a été éliminé dans les articles 6 et 7 tels qu'ils sont libellés.

2) Pour que l'option offerte dans l'article 6 soit effective, l'une ou l'autre solution qui y est envisagée doit être susceptible d'application lorsque l'auteur présumé d'une infraction est découvert sur le territoire d'un Etat partie. Il est donc souhaitable que le projet d'articles offre une base juridique pour l'extradition de l'auteur présumé de l'infraction dans diverses situations, afin que l'Etat où se trouve l'auteur présumé de l'infraction se voie offrir un

choix réel et non illusoire. C'est ce que cherche à faire l'article 7 par des dispositions détaillées. Le *paragraphe 1* s'applique lorsque les Etats intéressés sont déjà liés par un traité d'extradition en vigueur qui n'englobe pas l'infraction pour laquelle l'extradition est demandée. Le *paragraphe 2* vise le cas des Etats parties qui subordonnent l'extradition à l'existence d'un traité d'extradition et qui ne sont pas liés par un tel traité au moment où ils sont saisis d'une demande d'extradition. Le *paragraphe 3* vise le cas des Etats qui ne subordonnent pas l'extradition à l'existence d'un traité. Des dispositions détaillées concernant la base juridique de l'extradition figurent de même dans les Conventions de l'OEA, de La Haye et de Montréal, dans le projet de Rome et dans le document de travail de l'Uruguay.

3) L'article 7 reproduit, en substance, le texte des articles 8 des Conventions de La Haye et de Montréal et de l'article 5 du projet de Rome. La première phrase du *paragraphe 1* de l'article 8 du texte de la Convention de Montréal se lit comme suit: « Les infractions sont de plein droit comprises comme cas d'extradition dans tout traité d'extradition conclu entre Etats contractants. » La première phrase du *paragraphe 1* du présent article est libellée différemment afin de faire ressortir la distinction entre le projet et les Conventions de La Haye et de Montréal. Dans ces deux conventions, le libellé de l'article 8 s'imposait parce qu'il s'agissait d'infractions nouvelles ne figurant pas dans la plupart des traités d'extradition. En revanche, les infractions définies à l'article 2 du présent projet sont pour la plupart des délits graves de droit commun sanctionnés par la législation interne de presque tous les Etats, et, en tant que telles, elles sont généralement énumérées dans les traités d'extradition en vigueur sous diverses rubriques: meurtre, enlèvement, attentat à la bombe, violation de domicile avec effraction, etc. Toujours dans la première phrase du *paragraphe 1*, on a employé l'expression « figurent [...] dans la liste » plutôt que « sont [...] comprises » pour souligner qu'il s'agit des dispositions d'un traité d'extradition qui définissent expressément les « cas d'extradition ». La définition de ces cas peut revêtir la forme d'une liste de toutes les infractions susceptibles de donner lieu à extradition, ou bien se fonder sur le critère de la peine, les infractions pour lesquelles l'extradition est envisagée étant alors définies par référence à la gravité des peines prescrites⁴⁷³. Bien que les dispositions du *paragraphe 2*

⁴⁷³ Les infractions typiques énumérées dans les traités d'extradition comprennent le meurtre, les voies de fait ayant entraîné la mort, la mutilation, la piraterie, l'incendie volontaire, le viol, le vol qualifié, le vol simple, le faux, la contrefaçon, l'abus de confiance et l'enlèvement (voir par exemple l'article III du Traité entre les Etats-Unis d'Amérique et la République du Mexique pour l'extradition des criminels, en date du 11 décembre 1861, dans G. P. Sanger, éd., *The Statutes at Large, Treaties and Proclamations, of the United States of America*, vol. XII, Boston, Little, Brown, 1865, p. 1200 et 1201). Pour un exemple de disposition conventionnelle définissant les infractions par référence à la gravité des peines prévues, voir l'article 1^{er}, al. b, de la Convention sur l'extradition adoptée par la Septième Conférence internationale des Etats américains, signée à Montevideo le 26 décembre 1933 (SDN, *Recueil des Traités*, vol. CLXV, p. 45). Voir aussi l'article 2 du projet de convention sur l'extradition rédigé par la Research in International Law de la Harvard Law School (*Supplement to the American Journal of International Law*, Washington [D.C.], vol. 29, n^{os} 1 et 2 [janvier et avril 1935], p. 21).

de l'article 2 paraissent suffisantes à elles seules pour répondre aux fins du *paragraphe 1* de l'article 7 dans le cas des traités d'extradition qui appliquent le critère de la peine, la Commission a jugé nécessaire, pour ne pas laisser subsister aucun doute sur ce point, de souligner que ce *paragraphe* vise tous les traités d'extradition, quelle que soit la manière dont les cas d'extradition y sont définis.

4) Dans la première phrase du *paragraphe 2*, on a remplacé les mots « il a la latitude de » (« at its option »), qui figuraient dans les Conventions de Montréal et de La Haye et dans le projet de Rome, par les mots « il peut, s'il décide d'extrader », afin de mieux mettre en lumière la relation existant entre les dispositions de l'article 7 et celles de l'article 6. L'emploi des mots « at its option » risquerait de créer une impression fautive quant à l'ordre de priorité des options offertes à l'Etat requis. En vertu de l'article 6, cet Etat peut opter entre l'extradition et la soumission de l'affaire à ses autorités compétentes aux fins de la poursuite. S'il choisit la première solution, il est autorisé, dans les circonstances envisagées au *paragraphe 2* de l'article 7, à considérer le présent projet comme constituant la base juridique de l'application, dans ce cas particulier, de la solution qu'il a choisie.

5) Tant au *paragraphe 2* qu'au *paragraphe 3* de l'article 7, on a remplacé les mots « autres conditions prévues », qui figuraient dans les Conventions de Montréal et de La Haye et dans le projet de Rome, par « règles de procédure », pour bien faire ressortir que l'on vise l'exécution effective de la décision d'extrader prise par l'Etat requis.

6) Le *paragraphe 4* de l'article 7 est une disposition nouvelle qui vise le cas où il y a conflit entre plusieurs demandes d'extradition. Parmi les demandes que peut ainsi recevoir l'Etat sur le territoire duquel se trouve l'auteur présumé de l'infraction, la priorité doit être donnée à la demande de l'Etat dans lequel l'infraction a été commise. Cette disposition du *paragraphe 4* ne fait que réaffirmer la primauté, généralement reconnue, du principe de la territorialité dans les questions de juridiction. Le système de priorité ainsi établi ne joue que pendant les six mois qui suivent la notification requise au *paragraphe 1* de l'article 5. Ce laps de temps a été jugé suffisant non seulement parce qu'il y a là un moyen d'inciter l'Etat sur le territoire duquel l'infraction a été commise à présenter rapidement sa demande d'extradition, mais aussi pour permettre l'accomplissement normal des formalités de procédure liées à une telle demande. A cet égard, la Commission estime nécessaire de souligner que le délai ainsi fixé ne porte en rien atteinte à la liberté de choix reconnue aux Etats parties en vertu de l'article 6. Si, se prévalant de l'option qui lui est offerte par cet article, un Etat partie a déjà, dans ce délai de six mois, soumis l'affaire à ses autorités compétentes aux fins de l'action pénale, le fait qu'il soit saisi d'une demande d'extradition avant l'expiration de ce délai par l'Etat où l'infraction a été commise ne modifie pas le cours de la procédure ainsi engagée. Rien, dans le projet d'articles, ne s'opposerait cependant à ce que l'Etat requis fasse droit à cette demande ou à toute autre demande d'extradition, en se désistant de sa propre action.

7) L'article 7 ne comprend pas de disposition analogue à celle du paragraphe 4 des articles correspondants des Conventions de La Haye et de Montréal et du projet de Rome, eu égard aux dispositions de l'article 2 concernant la juridiction extraterritoriale.

Article 8

Toute personne contre laquelle une procédure est engagée en raison d'une des infractions prévues à l'article 2 jouit de la garantie d'un traitement équitable à tous les stades de la procédure.

Commentaire

L'article 8, qui s'inspire des articles 4 et 8, alinéa c, de la Convention de l'OEA et des articles 4 et 9, alinéa c, du document de travail de l'Uruguay, est destiné à sauvegarder les droits de l'auteur présumé de l'infraction à partir du moment où il est découvert et où des mesures sont prises pour que sa présence soit assurée jusqu'à ce qu'une décision définitive intervienne sur l'affaire. En raison de son caractère général, l'expression « traitement équitable » a été préférée à des expressions plus usuelles telles que « droits de la défense », « procédure équitable » ou « procès équitable », qui pourraient être interprétées dans un sens strictement technique. L'expression « traitement équitable » est censée englober toutes les garanties généralement accordées à une personne détenue ou accusé⁴⁷⁴. Un exemple de garanties de ce genre figure à l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques⁴⁷⁴. Ainsi qu'il a été indiqué dans le commentaire de certains autres articles, des protections spéciales ont été prévues pour l'auteur présumé de l'infraction lorsqu'une telle mesure a paru souhaitable.

Article 9

La prescription légale en matière de délai pour intenter l'action pénale en raison des infractions prévues à l'article 2 est, dans chaque Etat partie, celle qui est prévue par le droit interne de cet Etat pour les infractions les plus graves.

Commentaire

1) Cet article a été l'objet d'une importante discussion à la Commission. Certains membres ont estimé que, vu la répercussion des infractions visées sur le maintien des relations internationales ainsi que l'élément conspiration dans bon nombre d'entre elles, le projet d'articles devrait prévoir qu'il n'y aura pas de prescription de l'action

⁴⁷⁴ Pour le texte du Pacte, voir résolution 2200 A (XXI) de l'Assemblée générale, annexe.

L'article 14 du Pacte dispose entre autres, en son paragraphe 1, que:

« Tous sont égaux devant les tribunaux et les cours de justice. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil. [...] »

Les paragraphes 2 à 7 de cet article énumèrent en détail un certain nombre de garanties minimales, notamment en matière d'accusation pénale.

pénale à l'égard de ces infractions. D'autres membres se sont opposés à toute mention de ce problème dans le projet d'articles. A leur avis, les buts fondamentaux de la prescription en matière pénale s'appliquent aux infractions visées dans le projet. Ces buts comportent la protection des personnes innocentes contre le dépôt de plaintes après un délai tel qu'il n'est plus possible de réunir des preuves pour assurer la défense. L'article 9 tel qu'il a été adopté par la Commission représente un compromis entre ces points de vue. Toutefois, un certain nombre de membres ont mis en doute l'opportunité du compromis.

2) Les dispositions de l'article sont destinées à empêcher que les objectifs du projet ne soient réduits à néant par l'application de la prescription légale en ce qui concerne les catégories d'infractions spécifiées à l'article 2, notamment lorsque ces délais sont relativement courts. C'est la raison pour laquelle la prescription légale applicable est définie dans cet article par référence à la gravité des infractions. Dans le droit interne, la gravité d'une infraction (qui peut être mesurée par la gravité de la peine qui la sanctionne) est normalement en rapport direct avec le délai fixé pour la prescription. Les dispositions de l'article 9 découlent donc de celles du paragraphe 2 de l'article 2 du projet.

3) L'article 9 traite uniquement de la prescription légale concernant l'action pénale. Il ne vise pas la prescription de la peine. Cette distinction tient à la nature de l'une des deux solutions offertes aux Etats parties aux termes de l'article 6, laquelle consiste, pour ces Etats, non pas à punir, mais à soumettre l'affaire à leurs autorités compétentes aux fins de la poursuite. Il est évident, par ailleurs, que les dispositions de l'article 9 ne sont pas destinées à s'appliquer aux Etats parties dont le système de droit pénal ne contient pas de règles concernant la prescription.

Article 10

1. Les Etats parties s'accordent l'entraide judiciaire la plus large possible dans toute procédure pénale relative aux infractions prévues à l'article 2, y compris en ce qui concerne la communication de toutes les preuves dont ils disposent et qui sont nécessaires aux fins de la procédure.

2. Les dispositions du paragraphe 1 du présent article n'affectent pas les obligations relatives à l'entraide judiciaire stipulées dans tout autre traité.

Commentaire

1) L'article 10 prévoit une coopération entre les Etats parties dans toute procédure pénale relative aux infractions prévues à l'article 2 en disposant qu'ils ont l'obligation de s'accorder l'entraide judiciaire la plus large possible. L'entraide en matière judiciaire est une question qui a toujours préoccupé les Etats et qui fait l'objet de nombreux traités bilatéraux et multilatéraux. Le présent article préserve pleinement les obligations découlant de tels traités en vigueur entre les Etats parties au présent projet.

2) L'article 10 reproduit, en substance, les dispositions des articles 10 de la Convention de La Haye, 11 de la

Convention de Montréal et 6 du projet de Rome. Des dispositions concernant l'entraide judiciaire figurent également à l'alinéa e de l'article 9 du document de travail de l'Uruguay. Au *paragraphe 1* du présent article, on a ajouté le membre de phrase « y compris en ce qui concerne la communication de toutes les preuves dont ils disposent et qui sont nécessaires aux fins de la procédure » afin d'assurer que l'article ne recevra pas une interprétation restrictive fondée sur le sens technique étroit qui est parfois attribué à l'expression « entraide judiciaire ». Il est clair que si l'auteur présumé de l'infraction doit être jugé dans un Etat autre que celui où l'infraction a été commise, il sera nécessaire de mettre les preuves à la disposition du tribunal saisi de l'affaire, sous la forme exigée par la loi dudit Etat. En outre, une partie des preuves requises peuvent se trouver dans les Etats tiers. Aussi l'obligation en question est-elle imposée à tous les Etats parties. Enfin, les mots « assistance in criminal matters » (« entraide judiciaire en matière pénale »), utilisés dans les conventions analogues, ont été remplacés, au *paragraphe 2*, par « judicial assistance » (« entraide judiciaire ») pour éliminer toute ambiguïté éventuelle.

Article 11

L'Etat partie où les poursuites ont été exercées communique le résultat définitif des procédures judiciaires engagées contre l'auteur présumé de l'infraction au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, qui en informe les autres Etats parties.

Commentaire

Cet article complète le système de notification établi par le projet. Il a trait au résultat définitif des procédures judiciaires engagées contre l'auteur présumé de l'infraction. La notification de ce résultat aux autres Etats parties est un moyen efficace d'assurer la protection des intérêts tant de ces Etats que des personnes en cause. Des dispositions analogues à celles de l'article 11 figurent dans l'article 11 de la Convention de La Haye et dans l'article 13 de la Convention de Montréal. En vertu de ces deux derniers articles, c'est le Conseil de l'OACI qui est le destinataire final de la notification en question. Aux termes de l'article 11 du présent projet, par contre, ce sont les Etats parties qui sont les destinataires finals, par l'intermédiaire du Secrétaire général de l'ONU.

Article 12

VERSION A

1. Tout différend entre les parties né de l'application ou de l'interprétation des présents articles qui n'est pas résolu par des négociations peut être porté devant une commission de conciliation, constituée conformément aux dispositions du présent article, par l'un quelconque des Etats parties au différend, qui adressera à cet effet une notification écrite à l'autre Etat ou aux autres Etats parties au différend et au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

2. La commission de conciliation sera composée de trois membres. Chacun des Etats parties au différend désignera un membre. Si, d'un côté ou de l'autre, il y a plus d'un Etat partie au différend, ils désigneront d'un commun accord le membre de la commission de conciliation. Il sera procédé à ces deux désignations dans un délai de deux mois à compter de la notification écrite visée au *paragraphe 1*. Le troisième membre, le président, sera choisi par les deux autres membres.

3. Si, d'un côté ou de l'autre, il n'a pas été procédé à la désignation du membre dans le délai visé au *paragraphe 2*, le Secrétaire général procédera à cette désignation dans un nouveau délai de deux mois. Si l'accord n'a pu se faire sur le choix du président dans un délai de cinq mois à compter de la notification écrite visée au *paragraphe 1*, le Secrétaire général désignera comme président, dans un nouveau délai d'un mois, un juriste qualifié qui ne devra pas être ressortissant d'un Etat partie au différend.

4. Toute vacance sera remplie de la façon spécifiée pour la désignation initiale.

5. La commission établit elle-même son règlement intérieur et prend ses décisions et recommandations à la majorité des voix. Elle a le pouvoir de demander à tout organe autorisé par la Charte des Nations Unies ou conformément à ladite Charte à demander un avis consultatif à la Cour internationale de Justice de présenter une telle demande au sujet de l'interprétation ou de l'application des présents articles.

6. Si, dans les six mois qui suivent la première réunion, la commission ne parvient pas à réaliser un accord entre les parties sur un règlement du différend, elle établit aussitôt que possible un rapport sur ses travaux et le soumet aux parties et au dépositaire. Le rapport contiendra les conclusions de la commission sur les points de fait et de droit et les recommandations qu'elle a soumises aux parties en vue de faciliter le règlement du différend. Le délai de six mois peut être prorogé par décision de la commission.

7. Le présent article est sans préjudice des dispositions concernant le règlement des différends contenues dans les accords internationaux en vigueur entre les Etats.

VERSION B

1. Tout différend entre des Etats parties concernant l'interprétation ou l'application des présents articles qui ne peut pas être réglé par voie de négociation est soumis à l'arbitrage, à la demande de l'un d'entre eux. Si, dans les six mois qui suivent la date de la demande d'arbitrage, les parties ne parviennent pas à se mettre d'accord sur l'organisation de l'arbitrage, l'une quelconque d'entre elles peut soumettre le différend à la Cour internationale de Justice, en déposant une requête conformément au Statut de la Cour.

2. Chaque Etat pourra, au moment où il signera les présents articles ou y adhèrera, déclarer qu'il ne se considère pas lié par les dispositions du *paragraphe précédent*. Les autres Etats parties ne seront pas liés par lesdites dispositions envers un Etat partie qui aura formulé une telle réserve.

3. Tout Etat partie qui aura formulé une réserve conformément aux dispositions du *paragraphe précédent* pourra à tout moment lever cette réserve par une notification adressée aux gouvernements dépositaires.

1) L'article 12 contient des dispositions relatives au règlement des différends nés de l'application ou de l'interprétation des articles. L'article offre le choix entre deux versions qui prévoient, l'une le règlement du différend par voie de conciliation (version A), l'autre une forme d'arbitrage facultatif (version B). Certains membres de la Commission ont mis en doute la nécessité d'insérer dans le projet d'articles des dispositions sur le règlement des différends, estimant qu'il est très improbable qu'il en surgisse. S'ils se produisent, leur nature sera telle qu'il serait impossible de leur appliquer les procédures de règlement. Toutefois, la Commission en général a estimé que le projet d'articles peut donner lieu à divers différends et qu'il serait approprié de suggérer des méthodes de règlement. En présentant deux versions au choix, la Commission a l'espoir que les gouvernements feront connaître leurs vues sur celui des divers moyens de règlement possibles qu'il conviendra finalement de prévoir dans l'instrument. La Commission s'est bornée à suggérer une procédure de conciliation ou une procédure d'arbitrage facultatif, ayant conclu que ces procédures représentent apparemment à l'heure actuelle le plus grand commun dénominateur entre les gouvernements en ce qui concerne le règlement des différends. Les membres de la Commission partisans de la méthode de conciliation y voyaient la procédure de règlement qui obtiendrait le plus large degré d'accord dans les conditions actuelles. L'avis a été exprimé que la proposition d'arbitrage facultatif n'était qu'une variante de la méthode du protocole facultatif adoptée à l'égard d'autres conventions, sans grand enthousiasme. Les partisans de la version de l'arbitrage facultatif ont estimé que la conciliation était inappropriée pour le genre de différend qui pouvait surgir. Ils ont également soutenu qu'il était souhaitable de disposer de procédures, mêmes facultatives, aboutissant à une solution définitive.

2) La Commission a jugé suffisant de reproduire dans chaque version, sous réserve des adaptations de forme nécessaires, des dispositions qui, bien qu'établies dans des contextes différents de celui du présent projet, traduisent la conception actuelle de chacun des moyens de règlement envisagés.

3) La *version A* reprend, avec les adaptations nécessaires, l'article 82 du projet d'articles sur la représentation des

Etats dans leurs relations avec les organisations internationales adopté par la Commission à sa vingt-troisième session, en 1971⁴⁷⁵. La procédure de règlement prévue dans cet article tenait compte de la pratique récente des Etats, notamment de l'article 66 de la Convention sur le droit des traités et de l'annexe à cette convention, ainsi que des dispositions de la Convention sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par des objets spatiaux⁴⁷⁶. Les observations figurant aux paragraphes 8 à 11 et 13 du commentaire de l'article 82 du projet de 1971 de la Commission s'appliquent, d'une manière générale, aux dispositions de la version A. A titre d'exemple du genre de modifications qui pourraient être jugées nécessaires si la version A était finalement adoptée, il a été suggéré de donner au président de la Cour internationale de Justice, puisque les fonctionnaires de l'ONU sont au nombre des personnes jouissant d'une protection internationale visées à l'article 1^{er}, une compétence subsidiaire ou exclusive pour désigner un membre de la commission de conciliation dans les circonstances prévues au *paragraphe 3*, lequel attribue actuellement cette compétence au Secrétaire général de l'ONU.

4) La *version B* reproduit le texte de l'article 14 de la Convention de Montréal. Elle se limite à prévoir le recours à l'arbitrage obligatoire tout en laissant à chaque partie la possibilité de formuler une réserve à cette disposition particulière. La Commission pense que ce texte pourrait soulever certaines difficultés. Entre autres problèmes, l'expression « l'organisation de l'arbitrage », au *paragraphe 1*, soulève la question de savoir si « l'organisation » englobe la désignation des membres ou seulement l'accord sur leur mode de désignation. Dans son Avis consultatif du 18 juillet 1950 relatif à l'interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie, et la Roumanie⁴⁷⁷, la Cour internationale de Justice a adopté le principe que la Cour ne se considère pas comme compétente pour remédier à une carence fondamentale en ce qui concerne la désignation des arbitrages dans l'accord prévoyant l'arbitrage.

⁴⁷⁵ Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-sixième session, Supplément n° 10 (A/8410/Rev.1), p. 60 et 61 (*Annuaire de la Commission du droit international, 1971*, vol. II [1^{re} partie], doc. A/8410/Rev.1, chap. II, sect. D).

⁴⁷⁶ Résolution 2777 (XXVI) de l'Assemblée générale, annexe.

⁴⁷⁷ C.I.J. Recueil 1950, p. 221 et suiv.

Chapitre IV

ETAT D'AVANCEMENT DES TRAVAUX SUR D'AUTRES SUJETS

70. Ainsi qu'il a été dit plus haut⁴⁷⁸, la Commission n'a pas eu le temps d'examiner plusieurs sujets inscrits à l'ordre du jour de la présente session. Toutefois, les rapporteurs spéciaux chargés de quatre de ces sujets ont progressé dans leurs travaux, ainsi qu'il ressort des rapports qu'ils ont présentés à la Commission. On trouvera ci-après un bref aperçu de chacun de ces rapports.

A. — Succession d'Etats :

succession dans les matières autres que les traités

71. M. Mohamed Bedjaoui, rapporteur spécial, a déposé à la présente session un cinquième rapport sur la succession d'Etats dans les matières autres que les traités (A/CN.4/250⁴⁷⁹). Ce rapport rappelle en le complé-

⁴⁷⁸ Voir ci-dessus par. 9.

⁴⁷⁹ A paraître dans l'*Annuaire de la Commission du droit international, 1972*, vol. II.

tant le contenu des troisième⁴⁸⁰ et quatrième⁴⁸¹ rapports de M. Bedjaoui, présentés respectivement aux vingt-deuxième et vingt-troisième sessions de la Commission. Le quatrième rapport contenait un projet de quinze articles relatifs à la succession en matière de biens publics. Dans son cinquième rapport, le Rapporteur spécial a proposé des textes révisés pour trois de ces articles, à savoir l'article 1^{er} (Acquisition irrégulière de territoire), l'article 5 (Définition et détermination des biens publics) et l'article 6 (Biens ressortissant à la souveraineté), Il a suggéré d'insérer dans le projet une disposition traitant du double problème de la transférabilité des biens d'Etat, d'une part, et de la justiciabilité des autres biens publics à l'égard de l'ordre juridique de l'Etat successeur, d'autre part. Il a aussi complété l'aperçu de la pratique des Etats que contenait le troisième rapport, et plus précisément le commentaire de la disposition relative aux archives et bibliothèques publiques (article 7, devenu article 14 dans le quatrième rapport).

B. — Responsabilité des Etats

72. M. Roberto Ago, rapporteur spécial, a présenté à cette session son quatrième rapport (A/CN.4/264⁴⁸²), visant à poursuivre et compléter l'examen de la partie du sujet qui concerne les conditions de l'attribution à l'Etat d'un fait pouvant constituer la source d'une responsabilité internationale. Ce rapport traite d'abord du problème particulièrement complexe de l'attribution à l'Etat des actions ou omissions d'organes ayant dépassé leur compétence ou agi contrairement aux prescriptions du droit interne auxquelles ils sont soumis. Il étudie ensuite la question de savoir s'il est possible d'attribuer à l'Etat, sujet de droit international, des actions ou omissions de particuliers ayant agi en tant que tels, et, plus généralement, si et dans quel sens on peut envisager l'existence d'un fait internationalement illicite à l'occasion de certains comportements de particuliers. En dernier lieu, le rapport examine s'il est possible d'attribuer à l'Etat des actions ou omissions de personnes agissant sur son territoire pour le compte d'un autre sujet de droit international, ou si le comportement de telles personnes ne doit être rattaché qu'à l'autre sujet en question. A ce propos aussi, le rapport étudie la question de savoir si et dans quel sens on peut envisager l'existence d'un fait internationalement illicite de l'Etat à l'occasion de certains comportements d'organes d'un autre sujet de droit international.

73. La Commission disposera donc à sa vingt-cinquième session, à laquelle elle se propose d'entreprendre un examen approfondi de la question de la responsabilité internationale, de deux vastes rapports couvrant une partie substantielle du sujet.

C. — Clause de la nation la plus favorisée

74. A la présente session, M. Endre Ustor, rapporteur spécial, a présenté un troisième rapport sur la clause de

⁴⁸⁰ *Annuaire de la Commission du droit international, 1970, vol. II, p. 143, doc. A/CN.4/226.*

⁴⁸¹ *Ibid.*, 1971, vol. II (1^{re} partie), doc. A/CN.4/247 et Add.1.

⁴⁸² A paraître dans l'*Annuaire de la Commission du droit international, 1972, vol. II.*

la nation la plus favorisée (A/CN.4/257 et Add.1⁴⁸³). Ce rapport contient un projet d'articles sur ce sujet, avec commentaires. Les articles définissent les expressions employées dans le projet, notamment les expressions « clause de la nation la plus favorisée » et « traitement de la nation la plus favorisée ». Dans le commentaire, le Rapporteur spécial souligne que le fait de s'engager à accorder le traitement de la nation la plus favorisée est un élément constitutif de toute clause de la nation la plus favorisée. Il est rappelé dans le rapport qu'on ne peut invoquer le traitement de la nation la plus favorisée qu'en se fondant sur une disposition d'un traité. Il y est souligné que le droit de l'Etat bénéficiaire de prétendre aux avantages accordés par l'Etat concédant à un Etat tiers découle de la clause de la nation la plus favorisée. En d'autres termes, le lien juridique entre l'Etat concédant et l'Etat bénéficiaire a sa source dans le traité qui contient une clause de ce genre, et non pas dans le traité collatéral conclu entre l'Etat concédant et l'Etat tiers.

75. Comme le Rapporteur spécial le lui avait suggéré, la Commission a prié le Secrétariat de préparer une étude sur les clauses de la nation la plus favorisée qui figurent dans les traités publiés dans le *Recueil des Traités* des Nations Unies. Cette étude devrait porter sur le champ d'application des clauses en question, leur rapport avec les clauses de traitement national, les exceptions prévues dans les traités, ainsi que la pratique concernant la succession d'Etats en matière de clauses de la nation la plus favorisée.

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

76. Conformément à la décision figurant au paragraphe 118, alinéa b, du rapport de la Commission sur les travaux de sa vingt-troisième session⁴⁸⁴, M. Paul Reuter, rapporteur spécial chargé de ce sujet, a adressé par l'intermédiaire du Secrétaire général un questionnaire aux principales organisations internationales en vue d'obtenir des renseignements sur leur pratique en la matière. A la présente session, il a soumis à la Commission un premier rapport (A/CN.4/258⁴⁸⁵), qui a également été communiqué à ces organisations. Ce rapport contient l'historique des débats que la Commission a consacrés à ce sujet lorsqu'elle a examiné la question du droit des traités, de 1950 à 1966, et des débats de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, qui a siégé à Vienne en 1968 et en 1969. Compte tenu de cet historique, il est procédé dans le rapport à un examen préliminaire de plusieurs problèmes essentiels, comme celui de la forme dans laquelle les organisations internationales expriment leur consentement à être liées par un traité, leur capacité de conclure des traités, la question de la représentation, les effets des traités conclus par des organisations internationales, et la signification de la réserve relative à « toute

⁴⁸³ *Idem.*

⁴⁸⁴ *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-sixième session, Supplément n° 10 (A/8410 Rev.1), p. 76 (Annuaire de la Commission du droit international, 1971, vol. II [1^{re} partie], doc. A/8410/Rev.1, chap. IV).*

⁴⁸⁵ A paraître dans l'*Annuaire de la Commission du droit international, 1972, vol. II.*

règle pertinente de l'organisation », qui figure à l'article 5 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Dès que les organisations auxquelles il a adressé son questionnaire lui auront fait parvenir leurs réponses, le Rap-

porteur spécial se propose d'établir un nouveau rapport, qui permettra à la Commission d'avoir sur ce sujet une discussion préliminaire dont le Rapporteur spécial s'inspirera dans ses travaux futurs.

Chapitre V

AUTRES DÉCISIONS ET CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

A. — Droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation

77. Dans la section I, paragraphe 5, de sa résolution 2780 (XXVI), l'Assemblée générale a recommandé « à la Commission du droit international de décider, à la lumière du programme de travail prévu, de la priorité à donner à la question du droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation ». La Commission se propose d'examiner l'ensemble de cette recommandation lorsqu'elle passera en revue son programme de travail à long terme. A la présente session, la Commission est arrivée à la conclusion que le problème de la pollution des voies d'eau internationales était à la fois très urgent et très complexe. En conséquence elle a prié le Secrétariat de continuer à réunir la documentation se rapportant à ce sujet, particulièrement en ce qui concerne les problèmes de la pollution des voies d'eau internationales.

B. — Organisation des travaux futurs

78. Comme on l'a déjà dit ⁴⁸⁶, la Commission a décidé que le projet d'articles relatifs à la succession d'Etats en matière de traités, qui a été adopté à la présente session, serait transmis, par l'intermédiaire du Secrétaire général, aux gouvernements des Etats Membres pour qu'ils présentent leurs observations. Vu le temps nécessaire pour que les gouvernements rédigent leurs observations et pour que le Rapporteur spécial procède à leur étude, la Commission ne pourra pas examiner le sujet de la succession d'Etats en matière de traités à sa vingt-cinquième session. Figureront donc à l'ordre du jour provisoire de cette session les autres points du programme de travail actuel de la Commission: responsabilité des Etats, succession d'Etats dans les matières autres que les traités, clause de la nation la plus favorisée, question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales, examen du programme de travail à long terme de la Commission, y compris la question de la priorité à accorder à la matière du droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation.

79. La Commission se propose d'examiner à sa vingt-cinquième session, à titre prioritaire, les sujets de la responsabilité des Etats et de la succession d'Etats dans les matières autres que les traités. Elle a aussi l'intention

de consacrer un bref débat à la question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales, et elle espère pouvoir examiner son programme de travail à long terme, sur la base de l'« Examen d'ensemble du droit international » préparé par le Secrétaire général ⁴⁸⁷, et consacrer quelque temps à l'étude de la clause de la nation la plus favorisée.

C. — Coopération avec d'autres organismes

1. COMITÉ JURIDIQUE CONSULTATIF AFRICANO-ASIATIQUE

80. M. Senjin Tsuruoka a présenté un rapport sur la treizième session du Comité juridique consultatif africano-asiatique (A/CN.4/262 ⁴⁸⁸), qui s'est tenue à Lagos du 19 au 25 janvier 1972, à laquelle il a assisté en qualité d'observateur de la Commission.

81. Le Comité juridique consultatif africano-asiatique était représenté à la Commission par son secrétaire général, M. Sen, qui a pris la parole devant la Commission à la 1194^e séance.

82. M. Sen a d'abord rappelé que les Etats asiatiques et africains qui avaient accédé à l'indépendance au cours des dernières années devaient être particulièrement reconnaissants à la Commission d'avoir fidèlement interprété leurs vues dans ses travaux sur la codification et le développement progressif du droit international. C'est pourquoi les pays membres du Comité attachaient la plus haute importance au maintien de relations étroites avec la Commission, et il fallait espérer que la coopération féconde qui existait déjà entre les deux organismes se poursuivrait dans l'intérêt aussi bien des pays africains et asiatiques que de l'ensemble de la communauté mondiale.

83. M. Sen a ensuite souligné que le Comité, dont le nombre de membres était passé, au cours des dernières années, de sept à vingt-deux, avait été heureux d'accueillir à sa dernière session des observateurs non seulement de quinze Etats non membres appartenant à la région, mais aussi de douze autres Etats, dont l'Australie, les Etats-Unis d'Amérique, l'Union soviétique, le Royaume-Uni et un certain nombre d'Etats latino-américains.

⁴⁸⁷ *Annuaire de la Commission du droit international, 1971, vol. II (2^e partie), doc. A/CN.4/245.*

⁴⁸⁸ A paraître dans l'*Annuaire de la Commission du droit international, 1972, vol. II.*

⁴⁸⁶ Voir ci-dessus par. 23.

84. Le Comité, dont le secrétariat avait fourni aux pays membres des compilations sur des sujets tels que le droit des traités et le droit de la mer, avait aussi étendu ses activités au domaine du droit commercial international et collaborait étroitement avec la CNUDCI. Dans le cadre du programme d'assistance technique des Nations Unies destiné à favoriser une diffusion plus large du droit international, il avait organisé un programme de formation à l'intention des jeunes fonctionnaires des ministères des affaires étrangères des pays d'Asie et d'Afrique.

85. A propos des questions figurant à l'ordre du jour de la Commission qui intéressaient particulièrement le Comité, M. Sen a déclaré qu'il avait récemment reçu, de pays africains qui n'étaient pas encore membres de celui-ci, des communications demandant que la question des principes devant régir les droits et obligations des Etats à la suite d'une succession d'Etats soit réglée d'urgence. Comme la Commission du droit international étudiait la question de la succession d'Etats depuis fort longtemps déjà, les travaux entrepris sur le même sujet par le Comité devaient être considérés comme secondaires, et la meilleure façon pour ce dernier de contribuer à l'entreprise était de préparer des suggestions et des observations sur la base des projets de la Commission. Le Comité attendait donc impatiemment de pouvoir étudier l'œuvre accomplie en la matière par la Commission.

86. Quant à la question de la responsabilité des Etats, le Comité en avait différé l'examen jusqu'au moment où la Commission aurait présenté ses recommandations définitives sur le sujet.

87. Enfin, le Comité avait été prié par les gouvernements de deux pays membres d'étudier les questions relatives aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation et de formuler des recommandations à ce sujet, en tenant compte des utilisations des eaux à des fins agricoles et des problèmes particuliers à la région. Des propositions faites par les gouvernements de l'Irak et du Pakistan étaient actuellement étudiées, dans un premier stade, par un sous-comité permanent avant d'être examinées par le Comité lui-même. A ce propos, M. Sen a exprimé l'espoir que la Commission serait bientôt en mesure d'aborder le sujet, ajoutant qu'à son avis le Comité pouvait lui être à cet égard de quelque utilité, s'agissant d'une question d'un intérêt aussi vital pour l'Asie et l'Afrique.

88. La Commission a été informée que la quatorzième session du Comité, auprès duquel elle est invitée à titre permanent à envoyer un observateur, se tiendrait à une date et en un lieu qui seront notifiés ultérieurement. La Commission a prié son président, M. Richard D. Kearney, d'assister à la session du Comité ou, s'il était empêché, de désigner un autre membre de la Commission pour le remplacer.

2. COMITÉ EUROPÉEN DE COOPÉRATION JURIDIQUE

89. Le Comité européen de coopération juridique était représenté à la session de la Commission par M. H. Golsong, directeur des affaires juridiques au Conseil de l'Europe, qui a pris la parole à la 1186^e séance.

90. Parmi les réalisations récentes du Conseil de l'Europe dans le domaine juridique, M. Golsong a cité en premier lieu la signature de la Convention européenne sur l'immunité des Etats. Cette convention était complétée par un protocole instituant un système régional de règlement judiciaire des différends, en vertu duquel les particuliers auraient accès à une juridiction européenne comprenant les juges de la Cour européenne des droits de l'homme.

91. En ce qui concerne la protection des eaux douces contre la pollution, M. Golsong a indiqué que les travaux entrepris devaient conduire à l'adoption d'une convention-cadre contenant des dispositions sur la qualité de l'eau des cours d'eau internationaux, lesquelles imposeraient aux parties contractantes l'obligation de respecter des normes minimales de pureté et les inciteraient à adopter, par voie d'accords particuliers, des normes encore plus strictes. On avait d'abord envisagé d'introduire dans la convention des dispositions expresses sur la responsabilité interétatique pour les actes de pollution, mais on y avait renoncé en pensant que ces dispositions pourraient être superflues en raison des principes généraux de droit international en matière de responsabilité des Etats. Des mesures avaient été prises en vue d'harmoniser les lois nationales, tant dans le domaine de la responsabilité civile pour dommages résultant de la pollution des eaux douces que dans le domaine pénal. Un autre fait nouveau à signaler dans le domaine de la pollution était une proposition du Gouvernement des Pays-Bas tendant à ce que soient élaborées des dispositions sur la responsabilité civile pour dommages imputables à la pollution par des hydrocarbures provenant d'installations de prospection et d'exploitation des ressources pétrolières des fonds marins.

92. Dans le domaine du droit international, M. Golsong a attiré l'attention sur la signature de la Convention européenne sur la transmission des procédures répressives, qui complétait l'édifice de coopération pénale érigé dans le cadre du Conseil de l'Europe.

93. Dans le domaine des droits de l'homme, M. Golsong a mentionné la première application, par la Cour européenne des droits de l'homme, de l'article 50 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁴⁸⁹. En vertu des dispositions de cet article, la Cour européenne peut accorder à la partie lésée une indemnisation équitable lorsque les conséquences d'une violation de la Convention n'ont pas pu être effacées complètement dans le cadre de la législation interne de l'Etat intéressé.

94. En ce qui concerne la question des relations entre les Etats et les organisations internationales, M. Golsong a rappelé que certains Etats membres du Conseil avaient exprimé des réserves sur le projet provisoire élaboré par la Commission du droit international, qui, à leur avis, étendait excessivement les privilèges et immunités et ne prenait pas suffisamment en considération le critère de la fonction. Entre-temps, la Commission avait ajouté,

⁴⁸⁹ Voir Nations Unies, *Annuaire des droits de l'homme pour 1950* (publication des Nations Unies, numéro de vente: 1952.XIV.1), p. 490.

dans son projet définitif, deux articles, dont l'un prévoyait des consultations entre l'Etat d'envoi, l'Etat hôte et l'organisation, et l'autre un mécanisme de conciliation. M. Golsong pensait que l'adjonction de ces deux dispositions pourrait influencer favorablement sur l'attitude que les Etats membres du Conseil de l'Europe adopteront en définitive à l'égard du projet d'articles. Il a aussi relevé que les conférences ministérielles spécialisées, qui allaient devenir de plus en plus fréquentes, n'étaient couvertes ni par le projet d'articles sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales, ni par la Convention sur les missions spéciales.

95. Passant à la question de la protection des diplomates contre les actes de violence, M. Golsong a déclaré que le sujet intéressait tout particulièrement les Etats membres du Conseil de l'Europe. Il a ajouté qu'au début quelques-uns d'entre eux avaient mis en doute l'opportunité d'élaborer une convention à ce sujet et avaient estimé qu'il était indispensable de s'assurer l'appui de la majeure partie de la communauté internationale. Quant à l'assistance technique pour favoriser l'enseignement, l'étude, la diffusion et une compréhension plus large du droit international — résolution 2099 (XX) de l'Assemblée générale —, M. Golsong a indiqué que le Conseil de l'Europe avait entrepris de mettre sur ordinateur les textes des conventions élaborées au sein du Conseil de l'Europe pour permettre une synchronisation plus rapide des points de vue juridiques et des données matérielles. Conformément à la même résolution, un juriste nigérian avait été invité à se rendre à Strasbourg, et d'utiles échanges de vues avaient eu lieu durant son séjour dans cette ville. Enfin, M. Golsong a signalé la publication d'un recueil contenant les textes des conventions et accords conclus sous les auspices du Conseil de l'Europe et de toutes les déclarations et réserves y relatives.

96. En conclusion, M. Golsong a souligné que les travaux du Comité européen ne faisaient pas double emploi avec ceux de la Commission. C'est uniquement lorsqu'une codification universelle du droit international se révélait impossible que le Comité entreprenait l'élaboration de dispositions applicables au niveau régional à des Etats qui avaient établi entre eux des liens de coopération internationale.

97. La Commission a été informée que la dix-septième session du Comité, auprès duquel elle est invitée à titre permanent à envoyer un observateur, se tiendrait à Strasbourg (France) en novembre 1972. La Commission a prié son président, M. Richard D. Kearney, d'assister à la session du Comité ou, s'il était empêché, de désigner un autre membre de la Commission pour le remplacer.

3. COMITÉ JURIDIQUE INTERAMÉRICAIN

98. M. José Sette Câmara a assisté en qualité d'observateur de la Commission à la dernière session du Comité juridique interaméricain, qui s'est tenue à Rio de Janeiro (Brésil) en janvier et février 1972, et y a fait une déclaration.

99. Le Comité juridique interaméricain était représenté à la Commission par M. Molina-Orantes, qui a pris la parole à la 1175^e séance.

100. Il a indiqué que le Comité, au cours de ses deux sessions ordinaires tenues l'année précédente, avait, à la demande de l'OEA, analysé et évalué un certain nombre de traités multilatéraux en vigueur entre les Etats membres. Quant aux divers accords mentionnés dans la résolution 2021 (XX) de l'Assemblée générale, le Comité avait donné son avis sur l'attitude que les Etats américains devaient adopter à l'égard de chacun d'eux. En ce qui concerne un certain nombre de traités interaméricains portant essentiellement sur des questions d'intérêt juridique ou de caractère éducatif, scientifique ou culturel, le Comité était arrivé à la conclusion, après les avoir évalués, que si plusieurs d'entre eux devaient recueillir des adhésions en plus grand nombre, certains n'avaient pas été acceptés par les pays de l'OEA, d'autres avaient été remplacés par des traités postérieurs de portée mondiale — la Convention sur les traités (La Havane, 1928)⁴⁹⁰, par exemple — et d'autres encore devaient être mis à jour.

101. Le Comité avait aussi étudié la question des conflits de traités, surtout dans le cas des actes constitutifs d'organisations internationales, tant régionales que sous-régionales. Il avait abouti à la conclusion que les dispositions de la Convention de Vienne sur le droit des traités relatives aux conflits de traités étaient non seulement suffisantes et justes, mais aussi applicables lorsqu'il s'agissait de modifier les actes constitutifs d'organisations régionales, sauf si ces actes posaient des problèmes de caractère politique, auquel cas l'OEA devrait établir les règles nécessaires pour leur modification.

102. Le Comité avait aussi examiné la question de la protection et de la préservation, par des moyens juridiques, du patrimoine historique et artistique des pays américains. Le Comité était arrivé à la conclusion qu'il fallait moderniser les conventions interaméricaines traitant de la protection de ce patrimoine, surtout en vue d'instituer un système efficace de coopération internationale capable de contribuer à la lutte contre le trafic illicite croissant d'objets de valeur archéologique, historique et artistique.

103. A la demande de l'Assemblée générale de l'OEA, le Comité avait aussi étudié les traités et conventions qui constituent le système interaméricain de maintien de la paix et de la sécurité, en vue de renforcer ce système. M. Molina-Orantes a rappelé à ce propos que les diverses procédures de règlement pacifique des différends — enquête, conciliation, bons offices et médiation, et arbitrage —, qui avaient jusqu'alors fait l'objet de conventions distinctes, avaient été réunies en 1948 dans un instrument unique, le Traité américain de règlement pacifique, généralement connu sous le nom de « Pacte de Bogota »⁴⁹¹. En plus de ces modes de règlement, les Etats signataires avaient accepté de s'engager à porter devant la Cour internationale de Justice les différends de caractère juridique et à recourir, dans certains cas, à l'arbitrage. Le Comité était parvenu à la conclusion que le Pacte de Bogota était un instrument juridique approprié pour l'unification et le perfectionnement du système inter-

⁴⁹⁰ Voir *VI^e Conférence internationale américaine, Acte final*, La Havane, Rambla, Bouza, 1928, p. 134.

⁴⁹¹ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 30, p. 55.

américain de paix et de sécurité, et que recommander aux Etats qui ne l'avaient pas encore fait de le ratifier était plus pratique que de s'engager dans des travaux de longue haleine qui mèneraient à la conclusion d'un nouveau traité. M. Molina-Orantes a ajouté que certains membres du Comité avaient formulé des réserves au sujet de l'article 20 de la Charte de l'OEA⁴⁰², signée à la même date que le Pacte de Bogotá; à leur avis, cet article pouvait être interprété comme restreignant le droit des Etats américains de recourir directement aux organes des Nations Unies pour la solution des différends, sans s'être d'abord adressés aux organes du système régional.

104. Passant à un autre sujet, M. Molina-Orantes a indiqué que le Comité avait examiné la question du droit de la mer, en vue de réunir en un seul document les principes communs auxquels souscrivaient la plupart des Etats américains en ce qui concerne les aspects les plus importants du droit maritime international et de contribuer ainsi aux travaux de codification que l'ONU poursuivait en la matière à l'échelle mondiale. L'analyse de la législation des Etats américains et celle de divers accords et déclarations de caractère régional avait révélé de nouvelles tendances dans le domaine du droit de la mer, notamment en ce qui concerne la délimitation des zones de juridiction exclusive. La revendication de l'exclusivité de juridiction se fondait principalement sur la nécessité d'exploiter les ressources naturelles des eaux adjacentes, considérées comme présentant une importance vitale pour les populations riveraines. Des principes régionaux de ce genre avaient été formulés dans les Déclarations de Montevideo⁴⁰³ et de Lima⁴⁰⁴ de 1970, qui avaient proclamé le droit des Etats riverains d'établir des zones à l'intérieur desquelles ils exerceraient leur souveraineté ou leur juridiction maritime sans que la liberté des communications internationales en soit affectée.

105. Enfin, le Comité avait approuvé un projet de convention sur le chèque de voyage latino-américain. Il avait également étudié le statut juridique des « guérilleros étrangers » sur le territoire des Etats, et il avait eu un premier débat sur le traitement à accorder aux investissements étrangers.

106. La Commission a été informée que la prochaine session du Comité, auprès duquel elle est invitée à titre permanent à envoyer un observateur, aurait lieu à Rio de Janeiro (Brésil) du 17 juillet au 26 août 1972. La Commission a prié son président, M. Richard D. Kearney, d'assister à la session du Comité ou, s'il en était empêché, de désigner un autre membre de la Commission pour le remplacer.

D. — Date et lieu de la vingt-cinquième session

107. La Commission a décidé de tenir sa prochaine session à l'Office des Nations Unies, à Genève, du 7 mai au 13 juillet 1973.

E. — Représentation à la vingt-septième session de l'Assemblée générale

108. La Commission a décidé qu'elle serait représentée à la vingt-septième session de l'Assemblée générale par son président, M. Richard D. Kearney.

F. — Conférence commémorative Gilberto Amado

109. Conformément à la décision prise par la Commission à sa vingt-troisième session⁴⁰⁵, et grâce à un généreux don du Gouvernement brésilien, la première Conférence commémorative Gilberto Amado a été donnée à la Salle des conseils du Palais des Nations le 15 juin 1972. Cette conférence a été prononcée par M. le juge Eduardo Jiménez de Aréchaga, qui a parlé des « Amendements au règlement de la Cour internationale de Justice ». Y ont assisté des membres de la Commission et de son secrétariat, des participants à la huitième session du Séminaire de droit international et d'éminents juristes. M. le juge Manfred Lachs était également présent. La Conférence a été suivie d'un dîner.

110. Au cours d'une réunion tenue le 28 juin 1972 sous la présidence de M. T. O. Elias, le Comité consultatif de la Conférence commémorative Gilberto Amado a exprimé l'avis qu'il serait souhaitable de faire imprimer le texte de la conférence susmentionnée, tout au moins en anglais et en français, pour le porter à la connaissance du plus grand nombre possible de spécialistes du droit international. Toutefois, la nombre des exemplaires à publier devrait être fixé ultérieurement compte tenu du coût de la préparation de ce document dans ces deux langues et de la situation financière du Fonds de la Conférence commémorative.

111. Le Comité consultatif a exprimé sa gratitude au Gouvernement brésilien pour son geste, qui avait permis d'organiser la Conférence commémorative Gilberto Amado, et il a exprimé l'espoir que ce gouvernement serait en mesure de renouveler son assistance financière de manière à perpétuer la mémoire de cet illustre juriste brésilien qui avait été membre de la Commission du droit international pendant tant d'années. La Commission a fait sienne l'opinion exprimée par le Comité consultatif et a demandé à M. Sette Câmara de communiquer son point de vue au Gouvernement brésilien.

G. — Séminaire de droit international

112. En application de la résolution 2780 (XXVI) de l'Assemblée générale, en date du 3 décembre 1971, l'Office des Nations Unies à Genève a organisé au cours de la vingt-quatrième session de la Commission une huitième session du Séminaire de droit international destiné à des étudiants avancés de cette discipline et à de jeunes fonctionnaires d'administrations nationales, principalement des ministères des affaires étrangères, dont les tâches comprennent habituellement l'examen de questions de droit international.

⁴⁰² *Ibid.*, vol. 119, p. 59.

⁴⁰³ Document A/AC.138/34.

⁴⁰⁴ Document A/AC.138/28.

⁴⁰⁵ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-sixième session, Supplément n° 10 (A/8410/Rev.1)*, p. 83, par. 164 à 169 (*Annuaire de la Commission du droit international, 1971*, vol. II [1^{re} partie], doc. A/8410/Rev.1, par. 164 à 169).

113. Le Séminaire a tenu, entre le 5 et le 23 juin 1972, douze réunions, consacrées à des conférences suivies de débats ou à des travaux pratiques, la dernière séance étant réservée à une évaluation de la session du Séminaire par les participants.

114. Vingt-trois étudiants venant de vingt-deux pays différents ont participé au Séminaire; ils ont également assisté pendant cette période à des séances de la Commission et ont eu la possibilité de bénéficier des facilités offertes par la Bibliothèque du Palais des Nations et d'assister à deux projections de films organisées par le Service de l'information des Nations Unies.

115. Un juge de la Cour internationale de Justice (M. Lachs) et sept membres de la Commission (M. Bartoš, M. El-Erian, M. Reuter, M. Ruda, M. Ustor, sir Humphrey Waldock et M. Yasseen) ont généreusement prêté leur concours en qualité de conférenciers. Les conférences ont porté sur divers sujets se rattachant aux travaux passés et présents de la Commission du droit international : missions spéciales, représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales, accords conclus par des organisations internationales, limite extérieure du plateau continental, succession d'Etats en matière de traités, et clause de la nation la plus favorisée. En outre, deux conférences ont porté sur la Cour internationale de Justice : l'une sur le fonctionnement de la Cour en général et l'autre sur l'examen par l'Assemblée générale du rôle de la Cour. Les participants au Séminaire ont également assisté à la Conférence commémorative Gilberto Amado, donnée par le juge Jiménez de Aréchaga. En outre, un membre

du secrétariat, M. Valencia-Ospina, a dirigé une séance de travaux pratiques consacrée au projet d'articles sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales, et M. Raton, directeur du Séminaire, a fait un exposé introductif sur la Commission du droit international et dirigé une séance de travaux pratiques sur la question du programme des travaux futurs de la Commission.

116. Le Séminaire n'a occasionné aucune dépense à l'ONU, qui n'a pas contribué aux frais de voyage et de subsistance des participants. Comme lors des précédentes sessions, les Gouvernements du Danemark, de la Finlande, d'Israël, de la Norvège, des Pays-Bas, de la République fédérale d'Allemagne, de la Suède et de la Suisse ont offert des bourses à des participants venant de pays en voie de développement. Treize candidats ont été choisis comme bénéficiaires de ces bourses; en outre, deux boursiers de l'UNITAR ont été admis au Séminaire. L'octroi de bourses permet d'améliorer de façon notable la répartition géographique des participants et de faire venir de pays éloignés des candidats méritants qui, pour des raisons uniquement pécuniaires, ne pourraient sans cela participer à la session. Il est donc à souhaiter que l'on puisse compter sur la générosité renouvelée des gouvernements précités, et même, si possible, sur l'octroi d'une ou deux bourses supplémentaires, les modifications de parité apportées à certaines monnaies au cours de l'année 1971 ayant réduit la valeur réelle des bourses. Il est à noter que le nom des bénéficiaires est porté à la connaissance des gouvernements donateurs et que les bénéficiaires sont informés de la provenance de leur bourse.

ANNEXE

Observations des Etats Membres sur la 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, transmises à la Commission du droit international conformément à la section III de la résolution 2780 (XXVI) de l'Assemblée générale *

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>		<i>Pages</i>
<i>Note</i>	115	Iran	123
Argentine	115	Israël	124
Australie	115	Jamaïque	125
Belgique	116	Japon	125
Brésil	117	Koweït	126
Canada	117	Madagascar	126
Colombie	119	Niger	127
Cuba	120	Norvège	127
Danemark	120	Pays-Bas	127
Equateur	122	République socialiste soviétique d'Ukraine	129
Etats-Unis d'Amérique	122	Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord	129
France	122	Rwanda	130
		Suède	130
		Tchécoslovaquie	131
		Union des Républiques socialistes soviétiques	131
		Yougoslavie	131

* Les observations contenues dans la présente annexe ont été distribuées à l'origine sous les cotes A/8710/Add.1 et A/8710/Add.2.

Pour le texte des conventions citées dans les observations qui suivent, se reporter aux sources ci-après.

Convention sur les missions spéciales (New York, 8 décembre 1969)	Résolution 2530 (XXIV) de l'Assemblée générale des Nations Unies, annexe.
Convention pour la prévention ou la répression des actes de terrorisme qui prennent la forme de délits contre les personnes ainsi que de l'extorsion connexe à ces délits lorsque de tels actes ont des répercussions internationales (Washington, 2 février 1971)	<i>OEA Documents officiels</i> , OEA/Ser.A/17, Washington (D.C.), Secrétariat général de l'OEA, 1971, p. 10; également <i>Revue générale de droit international public</i> , Paris, 3 ^e série, t. XLIII, n ^o 2 (avril-juin 1972), p. 638.
Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées (New York, 21 novembre 1947)	Nations Unies, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 33, p. 261.
Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (New York, 13 février 1946)	<i>Ibid.</i> , vol. 1, p. 15.
Convention sur les relations consulaires (Vienne, 24 avril 1963)	<i>Ibid.</i> , vol. 596, p. 261.
Convention sur les relations diplomatiques (Vienne, 18 avril 1961)	<i>Ibid.</i> , vol. 500, p. 95.
Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile (Montréal, 23 septembre 1971)	OACI, doc. 8966, p. 7.
Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs (La Haye, 16 décembre 1970)	OACI, doc. 8920, p. 5.
Convention unique sur les stupéfiants (New York, 30 mars 1961)	Nations Unies, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 520, p. 205.

Argentine

[*Texte original en espagnol*]
[29 juin 1972]

1. Un des principes du droit international conventionnel et coutumier est que les Etats sont tenus de protéger comme il convient l'inviolabilité de la personne des agents diplomatiques et autres représentants officiels étrangers. Cette obligation de les traiter avec le respect qui leur est dû et de prendre toutes mesures appropriées pour empêcher toute atteinte à leur personne, leur liberté ou leur dignité est expressément consignée à l'article 29 de la Convention sur les relations diplomatiques, à l'article 40 de la Convention sur les relations consulaires et à l'article 29 de la Convention sur les missions spéciales.

2. En ce qui concerne l'ordre juridique national, il semble opportun de communiquer les passages pertinents des articles suivants de la Constitution argentine :

« *Art. 100.* — Appartiennent à la Cour suprême et aux tribunaux inférieurs de la nation la connaissance et la décision de toutes les causes relatives à des points régis par la Constitution et par les lois de la nation, sous la réserve faite par l'article 67, n^o 11 [...]; des causes concernant les ambassadeurs, les ministres publics et les consuls étrangers [...].

« *Art. 101.* — Dans les cas ci-dessus, la Cour suprême exercera sa juridiction comme instance d'appel selon les règles et exceptions qui seront établies par le Congrès; mais, dans toutes les affaires concernant les ambassadeurs, les ministres et les consuls étrangers, et dans celles où une province est partie, la Cour suprême exercera la juridiction de première et dernière instance. »

Ces normes constitutionnelles sont citées à titre de preuve des garanties que l'Etat argentin accorde aux diplomates étrangers dans

les affaires auxquelles ils sont « parties », sans préjudice de ce qui est exposé plus loin.

3. Il convient d'ajouter que l'article 221 du Code pénal, dont le texte a été modifié par la loi n^o 17567, dispose ce qui suit :

« Est passible d'une peine de prison de six mois à trois ans :

« 1) Quiconque viole les immunités d'un chef d'Etat ou du représentant d'une puissance étrangère;

« 2) Quiconque offense dans sa dignité ou dans son honneur une de ces personnes alors qu'elle se trouve en territoire argentin. »

Enfin, il convient de signaler que, lorsque la victime d'un délit est un agent diplomatique ou consulaire, la Cour suprême de la nation a compétence de première et dernière instance pour connaître des affaires de ce genre ^a.

^a *Fallos de la Corte suprema*, vol. 272, p. 87; vol. 277, p. 69 plus récemment (19 juillet 1971), vol. 280, p. 164.

Australie

[*Texte original en anglais*]
[25 avril 1972]

Aux termes de conventions existantes, un grand nombre de nations sont déjà tenues d'assurer la protection des agents diplomatiques. On peut se demander si un nouveau projet d'articles se révélerait plus acceptable que les conventions existantes pour les nations qui ne font pas parties des Etats signataires. Il s'agit des Conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et sur les relations consulaires, aux termes desquelles les Etats parties sont tenus de traiter les agents diplomatiques ou consulaires avec le respect qui leur est dû et de

prendre « toutes mesures appropriées pour empêcher toute atteinte à [leur] personne, [leur] liberté et [leur] dignité ».

L'expression « autres personnes ayant droit à une protection spéciale en vertu du droit international », vise sans doute les personnes associées à des organisations internationales, par exemple les représentants assistant à des réunions, les fonctionnaires, etc. Le projet d'articles sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales^a traite des représentants qui assistent aux réunions d'organisations internationales en des termes semblables à ceux qui sont employés au sujet des diplomates. Il semble que, en ce qui concerne la protection, il s'agisse d'instruments comme les Conventions sur les privilèges et immunités des Nations Unies et des institutions spécialisées. D'autre part, il n'existe pas à notre connaissance d'instrument applicable à une organisation internationale faisant un devoir aux Etats parties d'assurer la protection des fonctionnaires. C'est le contraire qui est généralement le cas — en ce sens que les fonctionnaires sont protégés contre les activités de l'Etat lui-même, et que par exemple ils ne peuvent être mis en état d'arrestation.

Dans ces conditions, il n'est sans doute pas très utile que la Commission du droit international prépare un nouveau projet d'articles traitant d'infractions commises contre la personne d'agents diplomatiques, de consuls, de représentants assistant à des réunions, etc. Ce qui pourrait être utile, c'est que la Commission mène une étude et fournisse des indications sur la manière dont les Etats peuvent s'acquitter des obligations que leur imposent les conventions. La Commission pourrait examiner les diverses manières dont les Etats ont exécuté ces obligations et établir un code de la pratique souhaitable. Il semble que cette proposition ne soit en rien contraire aux fonctions de la Commission, qui consistent à promouvoir « le développement progressif du droit international et sa codification ».

En ce qui concerne la protection des « autres personnes ayant droit à une protection spéciale en vertu du droit international » et qui ne sont pas visées par des conventions existantes ou des projets de convention déjà rédigés, on ne voit pas clairement l'étendue du problème — si tant est qu'il en existe un. Peut-être l'ONU elle-même pourrait-elle étudier la question. Il semblerait que, normalement, ces personnes ne soient pas visées par les activistes politiques comme le sont les représentants d'Etats. Lorsque la situation est anormale, l'efficacité d'une convention est de toute façon discutable. Cette situation pourrait évidemment se modifier si la puissance et l'influence des organisations internationales continuaient d'augmenter.

^a Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-sixième session, Supplément n° 10 (A/8410/Rev.1)*, p. 9 et suiv. (*Annuaire de la Commission du droit international, 1971*, vol. II [1^{re} partie], doc. A/8410/Rev.1, chap. II, D).

Belgique

[Texte original en français]
[2 juin 1972]

Les observations énoncées ci-dessous ont un caractère préliminaire et relèvent surtout du domaine du droit international public et privé. La Belgique se propose en effet de faire des remarques plus substantielles à un stade ultérieur de l'élaboration du projet de convention, en particulier dans le domaine du droit pénal international.

I. — OBSERVATIONS GÉNÉRALES

A. — Signification de la convention

1. La convention doit être élaborée d'une manière propre à recueillir l'accord le plus large possible.
2. Le but recherché est d'assurer la sécurité des personnes menacées ou victimes d'enlèvement. L'effet de dissuasion doit avoir une importance capitale.

B. — Responsabilité de l'Etat accréditaire

3. Il y aurait lieu de partir de l'obligation incombant à l'Etat accréditaire d'assurer une protection appropriée aux diplomates accrédités auprès de lui. Il pourrait dès lors être envisagé de considérer que cet Etat serait présumé avoir commis une faute toutes les fois que, un diplomate ayant demandé à bénéficier d'une protection raisonnable, cet Etat n'aurait pas donné suite à cette demande. Il importe en conséquence de préciser dans la convention les mesures de protection incombant à l'Etat accréditaire.

4. Le fondement de la protection réside dans le statut juridique particulier des diplomates et, en ordre subsidiaire, des membres de leur famille, ainsi que l'a établi la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques en 1961.

C. — Mesures judiciaires

5. Une coopération judiciaire efficace doit être instaurée entre les Etats dès le moment où un diplomate a été victime d'une atteinte. Elle doit se traduire notamment par le devoir du gouvernement de l'Etat accréditaire d'informer le gouvernement de l'Etat accréditant de tous les éléments dont il a connaissance.

6. Un des objectifs du projet de convention devrait être d'attacher la qualification de crime international à certaines infractions affectant le fonctionnement des relations internationales, de manière que leurs auteurs puissent être jugés par les autorités compétentes de n'importe quel Etat sur le territoire duquel ils seraient découverts, à moins qu'ils ne fassent l'objet d'une procédure d'extradition.

D. — Réparation des dommages

7. La réparation des infractions, qui engagent la responsabilité des Etats accréditaires quant aux dommages qui en résultent, apparaît particulièrement importante. Cette responsabilité n'est en effet à ce jour sanctionnée par aucune obligation juridique.

Il serait souhaitable que le gouvernement de l'Etat sur le territoire duquel le crime a été commis soit tenu d'indemniser la victime ou la famille de celle-ci.

II. — OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Le projet d'articles présenté par les Etats-Unis d'Amérique (A/CN.4/L.182 et Corr.1^a) appelle les remarques suivantes :

Article 1^{er}, paragraphe 2

L'alinéa *a* est de nature à créer une lacune;

L'alinéa *b* vise des cas assez peu vraisemblables.

Les deux alinéas écartent les obligations des Etats tiers, qui ne seraient dès lors plus tenus de procéder à l'extradition des auteurs présumés de l'infraction, bien que ceux-ci soient susceptibles de chercher refuge sur le territoire de ces Etats.

Article 3, paragraphe 2 et 4

La rédaction du paragraphe 2 et du paragraphe 4 pourrait créer quelque difficulté. Un Etat ne peut être lié par une convention à laquelle il n'a pas souscrit.

La rédaction des lettres *a*, *b* et *c* devrait être modifiée et être inspirée par le texte du littéra *g*. De cette manière, le paragraphe 4 pourrait être supprimé.

Articles 4, 5, 6 et 7

Logiquement, l'article 7 devrait constituer le troisième paragraphe de l'article 4, qui devrait être l'article 6.

^a A paraître dans l'*Annuaire de la Commission du droit international, 1972*, vol. II.

Au lieu de « peines sévères » (article 7), il conviendrait de fixer des minimums.

L'article 6 devrait être l'article 4.

Article 9, paragraphe 2

Il faut éviter de donner aux auteurs des crimes visés des privilèges particuliers en regard du système normal de détention préventive.

Brésil

*[Texte original en anglais]
[15 mars 1972]*

La question des infractions ou des crimes commis contre des personnes ayant droit à une protection spéciale, par exemple les représentants diplomatiques et consulaires, n'est qu'un aspect d'une question plus large, qui est celle de la répression internationale de tous les infractions ou crimes commis par des terroristes. Pour ce qui est de l'adoption de mesures judiciaires adéquates en vue de lutter contre le terrorisme, le Gouvernement brésilien a souligné la nécessité d'une coopération multilatérale en ce qui concerne la prévention, les sanctions et la répression des actes de terrorisme : il s'agit en effet d'une activité organisée clandestinement sur le plan mondial en vue de saper les structures étatiques, en violation des droits de l'homme les plus légitimes. Dans le cadre de l'OEA, le Brésil a défendu le point de vue selon lequel les actes de terrorisme et enlèvements et les demandes de rançon qui les accompagnent devraient être qualifiés de graves crimes de droit commun contre l'humanité, et il a insisté sur la nécessité d'adopter une réglementation internationale en vue de définir de tels crimes, spécialement aux fins de l'extradition. Les auteurs d'actes de terrorisme devraient se voir refuser le droit d'asile — dont les principes fondamentaux doivent cependant être maintenus intacts, en particulier pour ce qui est de la faculté laissée à l'autorité qui offre l'asile de définir la nature du crime qui a donné lieu à la demande d'asile. Cette attitude est motivée exclusivement par le souci d'éviter que l'institution de l'asile ne soit détournée de son objectif et ne serve, par une application contestable, à protéger des criminels de droit commun.

A la troisième session extraordinaire de l'Assemblée générale de l'OEA (janvier 1971), le Brésil s'est déclaré favorable à un large projet de convention portant sur la prévention du terrorisme dans son ensemble, car l'adoption d'une convention limitée — c'est-à-dire d'une convention qui ne couvrirait que les cas d'enlèvements de diplomates, de consuls et d'autres personnes ayant droit à une protection spéciale — ne contribuerait guère à la réalisation des buts visés. Les personnes auxquelles s'appliquerait une telle convention limitée jouissent déjà en droit d'une protection internationale suffisante.

Canada

*[Texte original en français]
[25 avril 1972]*

La sécurité et l'absence de contrainte sont les deux éléments essentiels des relations interétatiques et internationales. C'est pour cette raison qu'une des plus anciennes institutions du droit international est celle de l'inviolabilité des ambassadeurs et de leur suite, inviolabilité qui impose à l'Etat d'accueil l'obligation de les protéger de toutes atteintes contre leur personne, leur liberté, leur dignité. Cette règle d'inviolabilité demeure à notre époque aussi essentielle que jamais au bon fonctionnement des relations internationales. Les assauts d'un nouveau genre dont nous avons été témoins au cours des dernières années contre l'inviolabilité diplomatique et consulaire doivent être « contrés » de manière appropriée. C'est l'avis du Gouvernement canadien qu'une convention internationale pour assurer l'inviolabilité traditionnellement reconnue par le droit international aux professionnels des relations internationales est hautement désirable.

Les Conventions sur les relations diplomatiques (1961) et sur les relations consulaires (1963) ont déjà affirmé et codifié le principe de l'inviolabilité. La convention envisagée devrait contenir des mesures préventives et répressives de nature à dissuader de leur dessein les personnes ou groupes de personnes qui seraient tentés d'utiliser des représentants ou agents étrangers ou internationaux comme instruments de pressions politiques contre un gouvernement ou comme tribune de publicité sur la scène internationale. Pour faire œuvre utile, la Commission du droit international devrait dans son éventuel projet de convention retenir surtout les éléments les plus susceptibles d'avoir un effet de dissuasion relativement aux crimes contre les représentants étrangers. Cet effet dissuasif est, de l'avis du Gouvernement canadien, le caractère le plus important de toute convention visant à assurer la sécurité des relations internationales, grâce à une protection accrue des diplomates, consuls et autres agents de relations internationales.

Le Gouvernement canadien souhaite également que la convention envisagée soit relativement simple et limitée, pour la raison suivante : une telle convention touchera nécessairement à certains domaines encore mal définis du droit international, sur lesquels la Commission du droit international doit éventuellement se pencher, tels que l'asile politique, la responsabilité des Etats, la juridiction pénale non territoriale. Toute incursion trop poussée en ces domaines risque de soulever des controverses rendant la convention inacceptable à certains pays. Pour les fins de dissuasion mentionnées plus haut, il peut être préférable d'envisager une convention limitée dans sa portée juridique, mais accessible à une majorité d'Etats. A cette fin, le Gouvernement canadien suggère principalement une approche limitative dans les catégories de personnes couvertes et les crimes tombant sous le coup de la convention.

Le Gouvernement canadien a considéré avec grand intérêt la convention contre les actes de terrorisme adoptée en 1971 par l'OEA et les projets de convention sur la protection des diplomates et autres personnes, avancés par l'Uruguay^a et par les Etats-Unis d'Amérique (A/CN.4/L.182 et Corr.1^b), de même que le projet de Rome^c. La Commission du droit international y trouvera sûrement des éléments constructifs, qu'elle pourra réunir en un instrument à portée universelle. Le Gouvernement canadien s'est pour sa part inspiré des travaux précédemment mentionnés pour définir sa position actuelle sur les éléments constitutifs de la future convention, comme il s'en explique maintenant.

Personnes à protéger

Les travaux mentionnés plus haut utilisent l'expression « personnes ayant droit à une protection spéciale en vertu du droit international » ou une expression similaire. Le projet de Rome en donne une liste exemplative; le projet des Etats-Unis en établit une liste limitative par référence à d'autres instruments internationaux. Ce procédé fait entrer dans la convention un élément douteux. Comme le sens de l'expression « personnes ayant droit à une protection spéciale » est mal défini en droit international, les Etats contractants s'engageraient à remplir une obligation dont la portée exacte demeure inconnue. Même prise dans son sens le plus restreint, l'expression peut couvrir une multitude de personnes, ce qui alourdit considérablement l'obligation des Etats contractants : c'est un élargissement excessif. L'expérience des dernières années démontre que les personnes choisies comme instruments de pression politique sont surtout celles dont le caractère représentatif est évident et la charge importante. Le but de la convention serait essentiellement de protéger contre les crimes perpétrés à raison du caractère officiel de la victime; pour rendre la convention applicable sans trop d'abus, il faut qu'elle évite de sanctionner autant que possible les crimes où le statut spécial de la victime n'est pas pris en considération. Si la convention couvre une multitude de ressortissants étrangers, elle

^a Document A/C.6/L.822.

^b A paraître dans l'*Annuaire de la Commission du droit international*, 1972, vol. II.

^c Voir ci-dessous p. 121.

aura pour résultat de sanctionner en plus grande partie des crimes qui n'ont aucune portée internationale, sinon la qualité, accidentelle, de la victime. Ce résultat pourrait être évité en limitant l'application de la convention aux cas où l'auteur présumé de l'infraction connaissait le statut spécial de la victime; mais une telle condition affaiblirait la force exécutoire de la convention en fournissant à l'auteur du crime un prétexte facile pour y échapper. Les personnes qu'il importe de protéger sont les dignitaires étrangers (chefs d'Etats, chefs de gouvernements, ministres ou personnes de rang ministériel), les diplomates et les fonctionnaires consulaires, ainsi que les personnes partageant l'inviolabilité de ces deux dernières catégories de personnes par l'effet de la Convention sur les relations diplomatiques et de la Convention sur les relations consulaires, ainsi que les hauts fonctionnaires des organisations internationales importantes et les représentants des Etats auprès de ces mêmes organisations. Les personnes couvertes par la Convention sur les missions spéciales ne devraient pas bénéficier de la protection de la future convention; la rapidité et l'absence de publicité entourant le plus souvent leurs déplacements les expose à un degré beaucoup moindre au danger pesant sur les missions permanentes. L'accueil peu enthousiaste qu'a d'ailleurs jusqu'ici reçu cette convention témoigne du danger d'une convention élargissant trop rapidement les frontières du droit international.

Dans la plupart des cas, les personnes autres que les dignitaires, les représentants et agents étrangers ou internationaux seront suffisamment protégés en vertu de la responsabilité générale des Etats pour la protection des ressortissants étrangers séjournant sur leur territoire.

Crimes

Seuls les crimes constituant une atteinte sérieuse à l'inviolabilité des personnes protégées par la convention projetée devraient être considérés, tels le meurtre, l'enlèvement, la séquestration, l'assaut grave. Il serait préférable d'éviter de créer de nouveaux crimes par rapport au droit domestique des Etats contractants. Le Gouvernement canadien favoriserait toutefois une disposition prévoyant l'imposition de peines plus sévères pour les crimes dont la victime est une personne protégée par la convention. Il suggère aussi que, vu les circonstances particulières et les répercussions internationales de ces crimes, les Etats contractants reconnaissent qu'ils ne peuvent être qualifiés de crimes politiques; ils devraient donc être considérés comme crimes de droit commun et donner ouverture à l'extradition. Les auteurs de ces crimes ne devraient pas non plus bénéficier de l'asile politique. Sans ces restrictions, l'effet dissuasif de la convention serait sérieusement compromis. Le Gouvernement canadien espère que les Etats qui sont attachés à l'institution de l'asile politique accepteront cette restriction visant des crimes entachés de violence et universellement réprouvés. Les crimes perpétrés contre les représentants étrangers doivent être distingués de ceux qui sont perpétrés directement contre la sûreté ou le gouvernement de l'Etat par un de ses ressortissants. Si l'on ne reconnaît à l'institution de l'asile politique aucune limite raisonnable, les représentants étrangers demeureront pour longtemps les victimes innocentes des luttes politiques internes des Etats d'accueil. Sans cela, la convention projetée aurait peu de raison d'être. Certains Etats soutiendront peut-être qu'il importe de n'imposer aucune limite aux concessions que peut consentir l'Etat d'accueil dans des négociations en de semblables circonstances, et d'admettre le principe que toute latitude doit être laissée à l'Etat d'accueil. Mais il n'est pas nécessaire que les mesures extraordinaires qu'un Etat peut être amené à adopter en des circonstances spéciales soient expressément prévues dans une convention. Le droit international peut tolérer certaines infractions aux obligations conventionnelles quand les intérêts supérieurs de défense et de sécurité de l'Etat sont en jeu.

Extradition

Si la future convention reconnaît déjà que les crimes contre les diplomates ne doivent pas être considérés comme délits politiques, l'extradition des responsables deviendra possible en plusieurs cas en vertu de traités déjà existants. Il n'en demeure pas moins néces-

saire, pour ajouter à l'effet dissuasif de la convention, d'y inclure tout au moins quelques dispositions insistant sur la nécessité d'extrader conformément aux lois domestiques et traités régissant l'extradition. Il faudrait considérer s'il y a lieu de s'inspirer des dispositions de la Convention de La Haye pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, qui impose aux Etats l'obligation d'inclure les infractions mentionnées dans leurs traités d'extradition, présents ou à venir, ou plutôt d'adopter la formule moins rigide de la Convention unique sur les stupéfiants, qui déclare souhaitable que les parties à la convention considèrent les infractions mentionnées comme cas d'extradition aux termes de tout traité d'extradition conclu ou à conclure entre des parties.

Le choix d'une formule imposant plus ou moins d'obligations aux parties à la future convention dépend d'un équilibre à établir entre deux objectifs également désirables, celui d'une convention efficace et celui d'une convention acceptable pour une bonne majorité d'Etats. Enfin, les poursuites pénales dans un Etat autre que celui du lieu du crime devraient être prévues exceptionnellement et seulement dans les cas où il n'existe pas de possibilité d'extradition, soit parce qu'il n'existe pas de loi ou traité applicables, soit parce que l'auteur présumé du crime est ressortissant de l'Etat requis.

Quant à la réserve d'extradition pour crimes politiques, rappelons qu'il existe déjà dans plusieurs traités d'extradition une clause d'attentats qui prévoit l'extradition pour certains crimes politiques particulièrement graves.

Responsabilité de l'Etat d'accueil

Les Conventions sur les relations diplomatiques (1961) et sur les relations consulaires (1963) sont silencieuses sur la façon de déterminer la responsabilité de l'Etat d'accueil à raison des atteintes à l'inviolabilité des représentants étrangers. Ainsi, l'Etat d'accueil n'a pas à démontrer qu'il a pris les « mesures appropriées » pour protéger les représentants étrangers; la nature et l'étendue des obligations de l'Etat d'accueil demeurent mal définies; aucune disposition ne prévoit la réparation dans le cas de dommages subis. Ce sont des lacunes à combler pour éviter des controverses susceptibles de perturber les relations harmonieuses entre Etats ou entre Etats et organisations internationales.

Lorsqu'un représentant ou agent étranger ou un fonctionnaire international a été victime d'un crime, l'Etat d'accueil a le devoir de restaurer dès que possible l'inviolabilité perdue et de poursuivre les coupables. L'Etat d'accueil peut alors se trouver dans un dilemme : ainsi, dans les cas d'enlèvement, le moyen le plus direct et le plus sûr de restaurer l'inviolabilité de la victime peut être de se rendre aux exigences de ses ravisseurs, quelles qu'en soient les conséquences sur le maintien de l'ordre, la sécurité de l'Etat et autres intérêts domestiques. Par contre, refuser les concessions exigées met en péril l'intégrité physique et même la vie de la victime. Le droit international n'impose aucune règle de conduite à l'Etat d'accueil dans un tel cas, et c'est mieux ainsi. Dans une pareille situation, l'Etat d'accueil doit demeurer libre d'agir en fonction des circonstances et des intérêts divergents mis en cause. On ne saurait admettre qu'un gouvernement doive se plier, en raison du devoir de protection spéciale, à toutes les exigences des ravisseurs d'un représentant étranger. Aucun système social ne pourrait supporter une obligation poussée si loin.

Toutefois, il est important de garantir dans tous les cas une réparation équitable, dans l'intérêt des relations internationales. Les problèmes de détermination de la responsabilité sont pratiquement insurmontables. Il faudrait peut-être alors songer à un système de réparation basé non sur la responsabilité, mais plutôt sur les principes d'hospitalité et de courtoisie. L'Etat d'accueil, plutôt que de s'engager dans un délicat débat ou de faire une embarrassante admission de responsabilité, se chargerait dans tous les cas d'indemniser l'Etat accréditant pour les dommages aux biens ou atteintes aux personnes, selon des barèmes à établir. Cette obligation de réparation aurait aussi l'avantage d'inciter l'Etat d'accueil à accorder plus de soin aux mesures préventives. En ce domaine des mesures préventives et de la

diligence de l'Etat d'accueil pour la protection des représentants étrangers, il faut permettre à l'Etat d'accueil d'exercer librement sa discrétion. Il est certain que l'Etat d'accueil doit exercer la vigilance requise et prendre les mesures spéciales qui s'imposent pour fournir une protection adéquate aux représentants étrangers; mais il ne faudrait pas croire qu'il doive, pour honorer cette obligation, accéder à des demandes de protection qui lui paraissent non fondées ou y investir des moyens qui grèvent excessivement le budget national. A l'inverse, les mesures de protection ne doivent pas être imposées aux représentants étrangers contre leur gré et restreindre indûment leur liberté d'action.

Droit canadien

Les crimes contre les représentants étrangers ne font présentement l'objet d'aucune disposition spéciale dans le droit pénal canadien. Les auteurs de l'enlèvement du commissaire commercial britannique à Montréal en 1970, ayant obtenu un sauf-conduit pour l'étranger lors de la libération du représentant britannique, n'ont pas fait l'objet de poursuites criminelles. Il reste possible qu'ils soient traduits en justice sous des accusations d'enlèvement criminel et de séquestration, s'ils tombent entre les mains de la justice canadienne.

Dans le domaine de l'extradition, un traité récemment signé par le Canada avec les Etats-Unis d'Amérique contient une disposition (article 4) réservant à l'Etat requis la possibilité de refuser l'extradition lorsque l'infraction motivant la demande d'extradition a un caractère politique; cependant, il y est aussi prévu expressément que cette disposition ne sera pas applicable pour les crimes graves contre une personne jouissant d'une protection spéciale en vertu du droit international^d. Une telle disposition a l'avantage de reconnaître aux Etats en cause la faculté d'accorder l'asile politique, mais de soustraire en même temps du domaine des délits politiques proprement dits ces délits politiques indirects et particulièrement sérieux dont la victime est un étranger innocent, dont les effets débordent largement le cadre de la politique interne et menacent l'ensemble des relations internationales.

Conclusion

Le Gouvernement canadien favorise l'idée d'une convention internationale visant à mieux assurer la sécurité des relations internationales par la protection de l'inviolabilité des représentants étrangers. Il désire assurer la Commission du droit international de sa collaboration dans ce projet. Il suggère que, pour réaliser efficacement la fin proposée, une telle convention devrait être de portée limitée et contenir surtout des éléments dissuasifs, tels la sévérité des châtements et le refus de l'asile politique; une telle convention devrait contenir un minimum d'innovations et d'obligations, de sorte qu'elle puisse recevoir l'adhésion rapide d'une solide majorité d'Etats.

^d Articles 3 et 4 du traité et liste des infractions reproduits dans *International Legal Materials*, Washington (D.C.), vol. XI, n° 1 (janvier 1972), p. 22 et suiv.

Colombie

[Texte original en espagnol]
[7 février 1972]

La Colombie, n'ayant pas encore approuvé la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, faite le 18 avril 1961, pas plus que les Conventions sur les privilèges et immunités des Nations Unies et des institutions spécialisées, adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies le 13 février 1946 et le 21 novembre 1947, applique le Décret n° 3135, de 1956^a.

^a Colombie, *Diario Oficial*, Bogotá, 5 février 1957, XCIII^e année, n° 29275, p. 281.

Ce décret consacre, à son article 10^b, l'essentiel des prérogatives que la pratique et la coutume ont reconnues aux diplomates, à savoir :

- « 1. L'inviolabilité de la personne;
- « 2. L'inviolabilité du domicile et de la correspondance;
- « 3. L'immunité de juridiction pénale; et
- « 4. L'immunité de juridiction civile, avec les exceptions suivantes :
 - « a) Lorsque l'agent diplomatique renonce à l'immunité en se présentant comme demandeur;
 - « b) Lorsqu'il s'agit d'actions réelles, notamment d'actions possessoires relatives à un meuble ou à un immeuble situé sur le territoire national; et

^b Outre l'article 10, le Décret n° 3135 contient les articles suivants qui, selon le Secrétariat, peuvent présenter un certain intérêt :

« ...

« Art. 2. — Il est entendu que l'octroi des prérogatives et exemptions de caractère diplomatique sera toujours subordonné au respect du principe de la plus stricte réciprocité internationale.

« Art. 3. — Si la réciprocité invoquée pour obtenir un privilège qui n'est pas envisagé dans le présent Décret n'est pas fondée sur une convention, le gouvernement pourra l'octroyer ou ne pas l'octroyer, au mieux de ses intérêts. La réciprocité législative pourra être exigée de préférence à la réciprocité de fait.

« Art. 4. — L'application du principe de la réciprocité internationale est du ressort exclusif du Ministère des relations extérieures, qui, par l'intermédiaire de la Direction générale du protocole, pourra élargir ou restreindre certaines prérogatives dans les cas où le gouvernement le jugera nécessaire, et trancher toute question qui pourra se poser à propos de l'interprétation des dispositions énoncées dans le présent Décret.

« Art. 5. — Les engagements contractés par la République dans des conventions portant sur des questions analogues à celle qui sont traitées dans le présent Décret ne seront aucunement affectés par les présentes dispositions et, en conséquence, resteront en vigueur pendant la durée pour laquelle chacun d'eux a été contracté. Pendant le déroulement des formalités ou des négociations relatives à la prorogation de ces conventions ou à la conclusion d'une nouvelle convention, les dispositions en vigueur en la matière sont applicables.

« Art. 6. — Aucun fonctionnaire du Service extérieur colombien ne pourra exiger du pays où il réside la reconnaissance de privilèges ou immunités plus étendus que ceux qui sont octroyés aux agents diplomatiques ou consulaires accrédités en Colombie.

« Art. 7. — Pour que lui soit reconnue telle ou telle catégorie de prérogatives, d'exemptions ou d'immunités, le titulaire doit réunir les conditions suivantes.

« a) Il devra s'agir d'un fonctionnaire dûment accrédité;

« b) Il devra être ressortissant de l'Etat qui le nomme et rémunéré par son gouvernement; et

« c) Il ne devra pas se consacrer à des activités autres que l'exercice exclusif des fonctions officielles pour lesquelles il a été accrédité.

« Art. 8. — Les personnes qui jouissent de prérogatives, de privilèges et d'immunités en vertu de l'article précédent sont classées dans les catégories suivantes :

« a) *Personnel diplomatique accrédité*, expression par laquelle on entend le corps diplomatique : nonce et ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire; internonce, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire, chargé d'affaires avec lettres de créance, chargé d'affaires par intérim; ministre conseiller, auditeur de nonciature, conseiller, premier secrétaire, deuxième secrétaire, troisième secrétaire, attaché militaire, attaché naval et attaché de l'air, et attachés civils et spécialisés;

« b) *Personnel diplomatique non accrédité*, expression par laquelle on entend tout agent mentionné précédemment et se trouvant en transit sur le territoire national ou séjournant pour une courte durée sur le territoire de la République et n'étant pas accrédité en Colombie;

« c) Lorsqu'il s'agit d'actes relatifs à une activité professionnelle sans rapport avec les fonctions de l'agent diplomatique. »

Il n'existe ni doctrine ni jurisprudence sur ce sujet.

« c) *Personnel consulaire*, expression par laquelle on entend les agents ci-après : consuls généraux, consuls de première et deuxième classe, vice-consuls et agents consulaires;

« d) *Personnel technique international*, expression par laquelle on entend tout fonctionnaire non colombien appartenant à des organisations de caractère international ou à des organisations d'assistance technique affecté en Colombie ou recruté par le gouvernement national. Pour ce qui est de la reconnaissance des prérogatives, le chef du bureau technique ou le représentant d'un organisme international sera assimilé au personnel énuméré à l'alinéa a, et les autres fonctionnaires seront assimilés au personnel énuméré à l'alinéa e;

« e) *Personnel officiel*, expression par laquelle on entend tout employé de bureau non colombien au service officiel d'une mission diplomatique ou consulaire, rémunéré par l'Etat auquel appartient la mission, et qui se consacre au service exclusif de cette dernière;

« f) *Personnel de service*, expression par laquelle on entend tout employé non colombien au service domestique de tout membre d'une mission diplomatique.

« Art. 9. — En règle générale, les privilèges et immunités sont étendus à la famille de leur titulaire, c'est-à-dire à son épouse, à ses filles célibataires et à ses fils âgés de moins de 21 ans, à condition qu'ils fassent partie de son ménage et qu'ils n'exercent pas d'activités particulières à des fins lucratives.

« ... »

« Art. 18. — Par courtoisie envers leurs occupants, et sur la demande du chef de mission, les immeubles où se trouve le siège de chaque représentation diplomatique étrangère pourront faire l'objet d'un service gratuit de surveillance policière.»

Cuba *

[Texte original en espagnol]
[22 août 1972]

1. Le Gouvernement révolutionnaire de Cuba, loin de considérer que la question revêt un caractère d'importance et d'urgence, la juge superflue, contraire au but cherché, et impraticable pour les raisons suivantes :

a) Il serait superflu d'entreprendre l'étude d'une nouvelle convention sur l'inviolabilité des agents diplomatiques, car il s'agit d'une question largement réglementée par diverses conventions internationales, qui prévoient toutes ce qu'est à l'Etat du pays hôte qu'incombe la responsabilité de protéger de façon appropriée les diplomates accrédités dans le pays.

b) Une convention de caractère uniquement répressif ne pourrait étudier ni supprimer les causes économiques, sociales et politiques qui sont à la source des actes de violence que l'on cherche à éliminer.

c) D'un autre point de vue, la convention que l'on pourrait approuver irait à l'encontre du but cherché et serait inutile. Elle serait contraire au but cherché parce que son caractère répressif encouragerait la violence au lieu de la supprimer; elle serait inutile parce que de nombreux Etats ne pourraient la ratifier : certains parce qu'ils ne veulent pas porter atteinte à l'institution de l'asile, qu'ils jugent appropriée et adéquate, d'autres parce qu'ils ne veulent pas porter atteinte à la compétence nationale de l'Etat, puisque c'est de celle-ci que relève la protection de l'ordre juridique.

2. D'autre part, il semble évident que lorsque le pouvoir constitué se désagrègera sous l'action irrésistible de la violence révolutionnaire, une nouvelle convention ne servira à rien et ne représentera qu'une tentative condamnable pour légitimer, dans l'ordre juridique international, la politique de terreur déchaînée par des régimes tyran-

niques, impopulaires et asservis à l'impérialisme contre les mouvements de libération nationale.

3. Pour ces raisons, nous nions catégoriquement que la question ait un caractère d'importance et d'urgence, et nous nous opposons à l'approbation de n'importe quelle convention de caractère répressif qui pourrait être présentée à l'Assemblée générale.

Danemark

[Texte original en anglais]
[18 avril 1972]

1. Le Gouvernement danois estime que les obligations des Etats relatives à la protection des diplomates et autres personnes ayant droit à une protection spéciale sont suffisamment bien établies dans le droit international tel qu'il est codifié dans les conventions existantes, comme les conventions de 1961 et de 1963 sur les relations diplomatiques et les relations consulaires.

2. Pour cette raison, il semble qu'il faille actuellement, non point tant insister sur cette obligation que répondre à la situation dans laquelle l'auteur de crimes dans ce domaine est arrêté dans un pays tiers. De l'avis du Danemark, il y a similarité d'objectifs à cet égard avec les conventions conclues à La Haye en 1970 et à Montréal en 1971 sur la capture d'aéronefs et sur les actes dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, respectivement.

3. Premièrement, il semble y avoir le même « élément international » dans les deux types de cas. Dans les conventions relatives à l'aviation, l'objet de la protection est la communication sans entrave entre pays et peuples. Dans la convention qui nous occupe, il s'agit des communications et des relations entre gouvernements.

4. Deuxièmement, il semble que les éléments principaux énoncés dans les conventions relatives à l'aviation soient également nécessaires, à savoir :

a) La création d'un système de coopération internationale en vue de prévenir ou de déjouer ces crimes ou de protéger les victimes;

b) L'établissement d'une série de règles juridiques assurant le châtiement des auteurs des crimes, que ce soit par voie d'extradition ou par des poursuites pénales dans le pays où ils sont arrêtés. En d'autres termes, il s'agirait de règles élargissant les possibilités d'extradition et faisant obligation aux Etats d'adopter des règles relatives à une juridiction internationale en la matière;

c) La création d'une base pour la condamnation internationale de ces crimes et la création d'une plate-forme juridique permettant d'exercer une pression morale (ou politique) sur d'autres Etats ou sur les organisations qui pourraient avoir manifesté de l'indulgence envers les auteurs de ces crimes.

5. A la lumière des considérations qui précèdent, des représentants d'un groupe d'Etats (dont le Danemark), réunis à Rome en février 1971, ont élaboré un projet de convention, généralement dénommé « projet de Rome », dont le texte [anglais] est joint à la présente communication^a. De l'avis du Gouvernement danois, ce projet, qui suit de près les Conventions de La Haye et de Montréal, offrira une base appropriée pour l'élaboration du texte définitif d'un projet de convention, plus particulièrement parce que les dispositions qu'il contient au sujet de l'extradition, du châtiement et de la juridiction doivent être considérées comme le maximum qui puisse être obtenu par consensus d'une majorité d'Etats. On peut illustrer cela à l'aide des exemples suivants :

a) Au cours de la Conférence de La Haye, il a été clairement établi que, pour diverses raisons, la plupart des Etats ne seraient pas en mesure d'accepter des dispositions prévoyant l'extradition obligatoire. Le système équilibré prévoyant l'extradition ou le châtiement qui a été adopté par la Conférence de La Haye et accepté à Montréal doit être considéré comme le meilleur résultat qui puisse être atteint à une conférence internationale.

* Observations reçues après la clôture de la vingt-quatrième session de la Commission.

^a Voir ci-dessous « Document de travail ».

b) La question de savoir si les mobiles politiques qui sont à la base du crime ne doivent pas être pris en considération et si l'acte doit être considéré comme un « crime de droit commun » était l'une des plus controversées qui aient été débattues à La Haye. On a trouvé une solution en employant les mots « sans aucune exception » à l'article 7 de cette convention (et de la Convention de Montréal).

c) Une disposition tendant à ce qu'un Etat qui subordonne l'extradition à l'existence d'un traité devra considérer la convention comme offrant une base juridique suffisante n'a pas pu être acceptée. Le libellé effectif (au paragraphe 2 de l'article 8) est le suivant : « il a la latitude... ».

6. La Convention de La Haye a été adoptée par 74 voix contre zéro, avec 2 abstentions. Le dernier jour de la Conférence, elle a été signée par 50 Etats, et depuis lors elle a réuni un grand nombre d'adhésions. A la suite de cela et compte tenu de considérations comme celles qui précèdent, les participants à la Conférence de Montréal sont convenus d'adopter sans discussion ultérieure les règles relatives à l'extradition, au châtement et à la juridiction énoncées dans la Convention de La Haye. Il semblerait donc que, si l'on devait ne pas tenir compte des règles de La Haye lors de la préparation d'une nouvelle convention, cela tendrait à créer des difficultés inutiles au sujet de questions auxquelles on a déjà trouvé une solution très largement acceptable.

7. Il a été dit que la Convention de La Haye diffère d'une convention sur la protection des agents diplomatiques en ce que, dans le cas de capture illicite, la nature même du crime veut que son auteur quitte le pays où le crime a été commis ou entrepris pour se rendre dans un autre pays, alors que dans le cas de crimes commis contre la personne d'agents diplomatiques, il est typique que les auteurs restent dans le territoire du pays en question. De l'avis du Danemark, cette distinction n'est pas pertinente, parce que la Convention de La Haye s'étend aussi au cas où l'auteur d'un crime est arrêté ultérieurement dans un pays tiers, c'est-à-dire un Etat sans lien formel avec le crime proprement dit. En outre, il convient de ne pas oublier que la Convention de Montréal se rapporte précisément à la situation où les auteurs resteront sur place (mais peuvent ultérieurement chercher refuge dans un pays tiers).

8. Certains Etats ont souligné plus particulièrement qu'une convention doit être formulée de telle sorte qu'elle n'entrave pas les efforts que peut faire un Etat pour obtenir la libération des victimes par négociation avec les auteurs de l'enlèvement ou par d'autres moyens, plutôt que de chercher à arrêter ces auteurs. De l'avis du Danemark, quel que soit le libellé d'une convention, un Etat serait libre de prendre de telles mesures s'il s'estimait contraint de le faire en raison des événements. Toutefois, s'il était possible d'introduire dans le libellé de la convention une disposition satisfaisante à cet effet, le Gouvernement danois serait disposé à l'appuyer.

9. Ainsi qu'il a été indiqué plus haut, le Gouvernement danois considère que le projet de Rome offre une base satisfaisante pour la rédaction d'une convention, mais il éprouve certains doutes sur le point de savoir s'il est indiqué d'aller aussi loin que le fait le projet quant aux catégories de personnes devant bénéficier de la protection.

DOCUMENT DE TRAVAIL

(« Projet de Rome »)

« Les Etats parties à la présente Convention,

« Considérant que les attentats contre des personnes d'un certain rang compromettent sérieusement la sécurité de ces personnes et peuvent troubler les relations pacifiques entre Etats,

« Considérant que de tels actes les préoccupent gravement,

« Conscients de leurs obligations, conformément au droit international, de protéger, par tous moyens appropriés, les personnes étrangères d'un certain rang qui se trouvent sur leurs territoires,

« Considérant qu'il est urgent que les Etats coopèrent afin de prévenir ces attentats et de punir ceux qui les commettent, où qu'ils se trouvent,

« Sont convenus des dispositions suivantes :

« Article premier

« La présente Convention s'applique, dans le cas d'infractions commises contre des personnes qui sont des ressortissants d'un Etat contractant ou d'infractions qui ont été commises dans le territoire d'un Etat contractant, à l'enlèvement, à l'homicide et à d'autres attentats contre la vie ou l'intégrité des personnes auxquelles l'Etat a le devoir, conformément au droit international, d'assurer une protection spéciale, et notamment :

« a) Les membres de missions diplomatiques permanentes ou spéciales et les membres de postes consulaires;

« b) Les agents civils d'Etats en mission officielle;

« c) Les fonctionnaires d'organisations internationales dans l'exercice de leurs fonctions officielles;

« d) Les personnes dont la présence et l'activité à l'étranger sont justifiées par l'accomplissement d'une tâche civile définie par un accord international de coopération ou d'assistance techniques;

« e) Les membres des familles des personnes mentionnées ci-dessus.

« Article 2

« Tout Etat contractant prend toutes mesures appropriées pour prévenir ou punir les infractions décrites à l'article 1^{er}.

« Article 3

« 1. Tout Etat contractant prend les mesures nécessaires pour établir sa compétence aux fins de connaître des infractions décrites à l'article 1^{er}, non seulement lorsqu'elles sont commises sur son territoire, mais encore lorsqu'elles sont dirigées contre une personne qui est ressortissante de cet Etat contractant, quel que soit le lieu où les infractions sont commises.

« 2. Tout Etat contractant prend également les mesures nécessaires pour établir sa compétence aux fins de connaître des infractions dans les cas où l'auteur présumé de l'une d'elles se trouve sur son territoire et où ledit Etat ne l'extrade pas, conformément à l'article 5, vers l'un des Etats visés au paragraphe 1 du présent article.

« 3. La présente Convention n'écarte aucune compétence pénale exercée conformément aux lois nationales.

« Article 4

« L'Etat contractant sur le territoire duquel l'auteur présumé de l'une des infractions est découvert, s'il n'extrade pas ce dernier, soumet l'affaire, sans aucune exception et que l'infraction ait ou non été commise sur son territoire, à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale. Ces autorités prennent leur décision dans les mêmes conditions que pour toute infraction de droit commun de caractère grave conformément aux lois de cet Etat.

« Article 5

« 1. Les infractions décrites à l'article 1^{er} sont de plein droit comprises comme cas d'extradition dans tout traité d'extradition conclu entre Etats contractants. Les Etats contractants s'engagent à comprendre les infractions comme cas d'extradition dans tout traité d'extradition à conclure entre eux.

« 2. Si un Etat contractant qui subordonne l'extradition à l'existence d'un traité est saisi d'une demande d'extradition par un autre Etat contractant avec lequel il n'est pas lié par un traité d'extradition, il a la latitude de considérer la présente Convention comme constituant la base juridique de l'extradition en ce qui concerne les infractions. L'extradition est subordonnée aux autres conditions prévues par le droit de l'Etat requis.

« 3. Les Etats contractants qui ne subordonnent pas l'extradition à l'existence d'un traité reconnaissent les infractions comme cas d'extradition entre eux dans les conditions prévues par le droit de l'Etat requis.

« 4. Entre Etats contractants, les infractions sont considérées aux fins d'extradition comme ayant été commises tant au lieu de leur perpétration que sur le territoire des Etats tenus d'établir leur compétence en vertu du paragraphe 1 de l'article 3.

« Article 6

« 1. Les Etats contractants s'accordent l'entraide judiciaire la plus large possible dans toute procédure pénale relative aux infractions décrites à l'article 1^{er}. Dans tous les cas, la loi applicable est celle de l'Etat requis.

« 2. Les dispositions du paragraphe 1 du présent article n'affectent pas les obligations découlant des dispositions de tout autre traité bilatéral ou multilatéral qui régit ou régira, en tout ou en partie, le domaine de l'entraide judiciaire en matière pénale.

« ... (clauses finales). »

Equateur

[Texte original en espagnol]
[5 mai 1972]

Le Gouvernement équatorien, conscient de l'intérêt qu'aurait l'ONU à élaborer des mesures adéquates pour empêcher les enlèvements de diplomates et, lorsqu'il s'en produit, pour appliquer aux coupables la sanction qui convient, estime qu'il serait nécessaire d'adopter en la matière une convention internationale qui pourrait servir de première étape dans l'élaboration d'un droit pénal international, qu'il faudra un jour établir pour défendre les intérêts permanents de la justice universelle.

Etats-Unis d'Amérique

[Texte original en anglais]
[17 avril 1972]

Le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique appuie sans réserve la décision de l'Assemblée générale [résolution 2780 (XXVI), sect. III] invitant la Commission du droit international à étudier le plus tôt possible la 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. Le Gouvernement des Etats-Unis est certain que, compte tenu de la nécessité urgente de prendre toutes les mesures de prévention possibles, la Commission du droit international parviendra, au cours de sa vingt-quatrième session, en 1972, à préparer un projet d'articles concernant les infractions commises contre ces personnes.

En ce qui concerne le fond d'un tel projet d'articles, le Gouvernement des Etats-Unis est d'avis qu'il doit être conçu de façon que les personnes recherchées pour des infractions graves commises contre des diplomates ou autres personnes ayant droit à une protection spéciale en vertu du droit international, en quelque endroit du monde qu'elles soient découvertes, puissent être incarcérées et traduites en justice. En conséquence, il serait indiqué d'introduire dans le projet d'articles une disposition selon laquelle tous les Etats parties à toute convention éventuellement adoptée auraient compétence pour juger les personnes accusées d'avoir commis des infractions graves contre des personnes ayant droit à une protection spéciale en vertu du droit international.

Un des principaux objectifs de pareille convention devrait être d'éliminer dans toute la mesure possible les « lieux d'asile » où les auteurs d'infractions de cet ordre peuvent trouver refuge. Il serait donc souhaitable que le projet d'articles impose à tout Etat sur le territoire duquel une personne accusée d'une telle infraction serait découverte l'obligation de faire en sorte qu'elle soit traduite devant ses tribunaux ou, à défaut, qu'elle soit extradée à la requête d'un Etat intéressé qui se propose de la poursuivre en justice. Les Etats-Unis sont d'avis qu'il y a certains avantages à laisser l'Etat, où l'accusé est découvert, déterminer s'il préfère tenter lui-même les poursuites ou extradier l'accusé dans un autre Etat. Cette liberté de choix aurait pour effet de tempérer ou d'éliminer les difficultés qui

pourraient surgir dans certains cas, quand par exemple le prévenu est ressortissant de l'Etat où il est découvert et que l'infraction a été commise dans un autre Etat.

L'élaboration d'un projet d'articles susceptible de contribuer de manière positive à la réduction du nombre d'infractions graves commises contre des personnes ayant droit à une protection spéciale en vertu du droit international pose un certain nombre de problèmes délicats. Les Etats-Unis sont convaincus que, en abordant les problèmes de cet ordre, la Commission gardera à l'esprit l'importance vitale que revêt le bon fonctionnement des voies de communications internationales. La coopération internationale en vue de la paix, du développement économique, de l'amélioration des conditions de vie — autrement dit en vue de la réalisation de tous les buts et principes de la Charte des Nations Unies — exige que les personnes spécialement appelées par leur gouvernement ou par les organisations internationales à promouvoir ces objectifs soient à même de s'acquitter de leurs tâches en étant à l'abri de toute menace de meurtre, d'enlèvement ou d'autre crime grave analogue.

Au cours des dernières années, on a assisté à un accroissement sensible des infractions commises contre des diplomates et d'autres personnes investies de fonctions officielles dans l'exercice d'activités internationales, du seul fait du caractère diplomatique ou officiel des activités des victimes. De telles infractions constituent des crimes graves de droit commun qui doivent être sanctionnés comme tels; en outre, ils portent gravement atteinte à l'activité internationale. En arrêtant les mesures qui s'imposent pour endiguer le danger que de telles infractions représentent, il convient de veiller à ce que leurs auteurs n'aient pas la possibilité d'échapper à la sanction qu'ils méritent sous prétexte que leurs crimes s'inspirent de motifs politiques. Les Etats-Unis estiment que le fait de s'attaquer à des diplomates et à d'autres personnes ayant droit à une protection spéciale en vertu du droit international dans le but d'atteindre un objectif politique porte si gravement atteinte à l'ordre international que les auteurs de tels crimes doivent être poursuivis sans que la validité ou le bien-fondé de la cause politique invoquée entre en ligne de compte.

France

[Texte original en français]
[2 mai 1972]

1. Le Gouvernement français croit tout d'abord devoir rappeler les réserves qu'appelle de sa part le principe même de l'élaboration éventuelle de nouvelles normes conventionnelles concernant la protection et l'inviolabilité des agents diplomatiques et autres personnes ayant droit à une protection spéciale en vertu du droit international.

Ainsi que la délégation française à la vingt-sixième session de l'Assemblée générale l'a en effet indiqué lors des débats que la Sixième Commission a consacré à l'examen du rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingt-troisième session, le droit international semble correctement fixé en ce qui concerne la protection des missions diplomatiques et des postes consulaires et des membres de leur personnel^a. Cette protection incombe avant tout à l'Etat accréditaire ou de résidence. C'est ainsi que l'article 29 de la Convention sur les relations diplomatiques prévoit que la personne de l'agent diplomatique est inviolable et que l'Etat accréditaire « prend toutes mesures appropriées pour empêcher toute atteinte à sa personne, sa liberté et sa dignité ». Des dispositions analogues figurent dans l'article 40 de la Convention sur les relations consulaires en ce qui concerne les fonctionnaires consulaires, et il va sans dire qu'en cette matière les conventions de Vienne ne sont que l'expression du droit international général, si bien que les obligations et la responsabilité des Etats ne sont pas différentes en l'absence de liens conventionnels.

^a Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-sixième session, Sixième Commission, 1258^e séance.*

Sur le plan juridique, les obligations des Etats sont donc bien établies, et le problème est celui de leur application effective. Il convient, semble-t-il, de ne pas affaiblir la portée des règles existantes en tentant d'en définir de nouvelles.

2. Le Gouvernement français a noté que les projets présentés jusqu'à présent en vue de leur examen par la Commission du droit international (document de travail préparé par M. Richard D. Kearney [A/CN.4/L.182 et Corr.1^b]; document de travail présenté par la délégation de l'Uruguay à la Sixième Commission^c) portent plus sur l'entraide judiciaire internationale que sur le droit diplomatique.

Là encore, le Gouvernement français a des doutes sérieux sur la nécessité et l'opportunité d'une convention de cette nature. Le problème est en effet fort différent de celui auxquels se trouvent confrontés les Etats dans le cas des détournements d'aéronefs. Dans cette dernière hypothèse, il était utile de définir une incrimination nouvelle, le détournement d'aéronefs étant inconnu de la législation de la plupart des Etats. En revanche, il n'est pas douteux que les enlèvements et séquestrations sont partout sévèrement punis, quelles que soient leurs victimes. D'autre part, l'activité des auteurs de détournements d'aéronefs se déploie, dans la presque totalité des cas, sur le plan international, puisqu'ils se déplacent dans différents pays, ce qui justifie l'existence de règles de compétence particulières et nécessite une entraide judiciaire internationale renforcée et spécifique. Le cas des auteurs d'enlèvement de diplomates est tout différent, les criminels ne se réfugiant, en fait, le plus souvent, dans un autre Etat qu'à la suite de tractations liées à la libération de la personne enlevée.

3. Si néanmoins l'on voyait à l'élaboration d'une convention portant sur les enlèvements de diplomates une nécessité que le Gouvernement français n'aperçoit pas pour l'instant, il conviendrait, pour que ce nouvel instrument soit efficace, qu'il soit susceptible de recueillir l'agrément d'une large majorité d'Etats. Il serait donc indispensable, tout d'abord, que la portée de la convention éventuelle soit bien définie, ensuite, que les solutions adoptées ne soient pas en opposition avec le droit des Etats qui seraient invités à y devenir parties, enfin, que ces solutions tiennent compte du fait que le but à rechercher est essentiellement d'assurer la sécurité des personnes qui sont menacées d'enlèvement ou qui en sont victimes, et qu'il ne faut pas, en conséquence, par un souci trop poussé de logique juridique, entraver la liberté d'action des Etats en vue de la sauvegarde des personnes concernées.

4. En ce qui concerne le premier des points mentionnés ci-dessus, la Commission du droit international devra tout d'abord rechercher quelles sont les catégories de personnes qui auront droit, aux fins de la convention dont l'élaboration est envisagée, à une protection spéciale. De l'avis du Gouvernement français, s'agissant d'un texte qui aura des incidences en droit pénal, il convient que cette définition soit extrêmement précise. Il ne peut être question, en la matière, de faire référence, sans autre précision, au droit international, ou au devoir qu'auraient les Etats d'accorder une protection spéciale à des personnalités qui ne seraient pas explicitement désignées. On ne peut non plus demander aux Etats d'appliquer la convention lorsqu'il s'agirait de personnes protégées par des traités auxquels ils ne seraient pas parties. Enfin, même dans le cas de personnes qui auraient un statut particulier en vertu d'une convention à laquelle l'Etat concerné serait partie, il n'est pas certain que ledit statut implique une inviolabilité analogue à celle dont peuvent se réclamer les diplomates, et justifie donc l'adoption de règles analogues en ce qui les concerne.

D'autre part, la Commission devra apporter un soin particulier à la définition des actes qui tomberaient sous le coup du texte conventionnel. De l'avis du Gouvernement français, il conviendrait d'éviter de tenter de créer une nouvelle incrimination. Les enlèvements, meurtres et séquestrations sont en effet, ainsi qu'il a déjà été dit, parfaitement connus des législations nationales, et l'on peut penser que les Etats hésiteraient à accepter un texte qui en ferait des

catégories particulières en fonction de la qualité de la victime. Il ne faudrait donc pas faire référence à la notion de « crime international », qui est au surplus difficile à cerner et à mettre en œuvre. Autrement dit, la définition ne devrait avoir pour objet que de préciser les infractions pour lesquelles jouerait l'entraide judiciaire que l'on entend instituer. Elle ne saurait avoir pour effet que ces infractions soient réprimées de façon différente de celle qui est appliquée lorsque la victime ne bénéficie pas d'un statut spécial. D'autre part, si la Commission entreprend l'examen des textes qui lui ont été soumis, elle jugera sans doute utile de vérifier que tous les actes mentionnés comme devant entraîner le jeu de la convention sont bien considérés, par les législations de l'ensemble des Etats Membres des Nations Unies, comme actes criminels. Par ailleurs, elle estimera sans doute qu'il est inutile de mettre en œuvre un mécanisme international, quel qu'il soit, pour des atteintes minimales à l'inviolabilité des diplomates.

5. En ce qui concerne le fond même de la convention dont l'établissement est envisagé, le Gouvernement français souhaite présenter les remarques suivantes :

a) L'infraction n'ayant pas en elle-même, ainsi qu'il a déjà été dit, un caractère international, et ses auteurs ne se trouvant qu'exceptionnellement — et en général après l'accomplissement de l'acte — sur le territoire d'un Etat étranger, il y a beaucoup moins de motifs que dans le cas des détournements d'aéronefs d'apporter des exceptions au principe fondamental de la territorialité de la loi pénale. Au surplus, il faut tenir compte du fait que les tribunaux d'un Etat autre que celui où a été commise l'infraction disposeront de bien moins d'éléments d'information et d'appréciation, en cas de crime commis contre un diplomate, que dans l'hypothèse de capture illicite d'aéronefs. S'il était envisagé de demander aux Etats d'établir leur compétence pour connaître de ces actes (ce sur quoi le Gouvernement français fait toutes réserves), on ne saurait de toute évidence créer des cas de compétence aussi nombreux que dans la Convention de La Haye.

b) Le Gouvernement français ne pourrait admettre un texte qui ne réserverait pas le principe de l'opportunité des poursuites. Le seul engagement qui puisse être éventuellement pris est celui de soumettre l'affaire aux autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale.

c) La convention devrait, au surplus, dans ses dispositions relatives à l'extradition, respecter le principe selon lequel il peut être tenu compte pour celle-ci du caractère, politique ou non, de l'infraction. Toute convention qui écarterait la possibilité de refuser l'extradition en cas de crime politique serait contraire aux principes fondamentaux du droit de nombreux Etats et, de ce fait, ne recueillerait pas un nombre significatif de ratifications.

d) Il est bien évident que si les Etats qui ne subordonnent pas l'extradition à l'existence d'un traité devaient extradier pour les actes visés par la convention projetée (sous les réserves indiquées au paragraphe précédent), ladite convention devrait jouer le rôle d'un traité d'extradition pour les Etats qui subordonnent celle-ci à l'existence d'un tel traité.

e) Le Gouvernement français estime que, s'il doit y avoir des dispositions relatives à l'entraide dans le domaine considéré, celles-ci ne peuvent porter, comme c'est le cas dans toutes les conventions relatives à l'entraide judiciaire internationale, que sur la répression, et non sur la prévention.

6. Enfin, le Gouvernement français pense que la Commission sera consciente du fait qu'il s'agit là d'une matière très délicate, qui demande parfois l'adoption de solutions qui n'apparaissent que devant l'événement. Elle devra donc prendre soin de ne pas donner à son projet une rigidité qui risque d'aller à l'encontre du but recherché.

Iran

[Texte original en français]
[15 mars 1972]

^b A paraître dans l'*Annuaire de la Commission du droit international*, 1972, vol. II.

^c Document A/C.6/L.822.

1. L'examen par la Commission du droit international ainsi que par la Sixième Commission de l'Assemblée générale de la question

de la protection des diplomates a permis de réaffirmer l'importance de la règle fondamentale du droit diplomatique qu'est celle de l'inviolabilité des locaux diplomatiques et du respect dû à la personne du diplomate.

2. Les manifestations de violence contre les diplomates risquent de paralyser le bon fonctionnement des relations interétatiques. Pour s'acquitter de ses fonctions, le diplomate doit être à l'abri de tout acte hostile de la part de qui que ce soit.

3. Le Gouvernement impérial de l'Iran appuie l'idée tendant à la préparation, par la Commission du droit international, d'un projet de convention internationale destiné à renforcer les moyens de protection prévus par les instruments internationaux en vigueur.

4. Il semble indiqué de laisser à la Commission du droit international le soin de concilier la nécessité d'achever l'étude des questions auxquelles elle a déjà accordé priorité et, vu l'importance que revêt la mise au point d'un projet de convention sur la protection des diplomates, celle de présenter un tel projet à l'Assemblée générale dans les plus brefs délais.

Israël

[Texte original en anglais]
[29 mars 1972]

Au sens le plus large, la question de la protection des missions — permanentes ou temporaires — auprès des organisations internationales ne peut être séparée du problème de la protection des missions diplomatiques en général. Bien qu'ils puissent varier dans le détail selon les stipulations particulières des « accords de siège » et instruments analogues, les éléments fondamentaux du droit applicable sont les mêmes pour tous les représentants — diplomatiques et consulaires — d'un Etat étranger qui se trouvent sur le territoire de l'Etat hôte au su dudit Etat et avec son assentiment. Le Gouvernement israélien tient à bien souligner ce point dès maintenant, étant donné que plusieurs de ses missions à l'étranger ont été l'objet d'attaques délibérées, motivées par des considérations politiques, et que plusieurs membres de son corps diplomatique ou leurs conjoints ont été tués ou blessés au cours de ces attaques. D'autres ont été victimes d'agressions criminelles qui n'étaient probablement pas, pour la plupart, motivées par des considérations politiques particulières.

A ce sujet, le Gouvernement israélien a noté qu'en 1971 la Commission du droit international a réaffirmé, en termes énergiques, après que des diplomates eurent été mortellement atteints au cours d'une série d'agressions commises dans différentes régions du monde, que l'Etat hôte avait l'obligation de respecter et de faire respecter la sécurité personnelle des intéressés et de prendre toutes les mesures nécessaires à cette fin, notamment celles « qui peuvent comporter, si les circonstances l'exigent, une garde spéciale » (projet d'articles sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales, art. 28, commentaire, par. 3^a). Il est nécessaire de rappeler de temps à autre sans ambiguïté le caractère fondamental de cette règle, qui constitue et doit constituer le principe déterminant en la matière. L'affaiblissement éventuel de ce principe, qui est implicite dans la doctrine préconisée à la section 5 du chapitre VI du document de travail du Secrétaire général intitulé *Examen d'ensemble du droit international*^b, semble indiquer que l'on pousse trop loin la recherche de l'impartialité. Il convient dès lors d'examiner de très près certaines des propositions contenues dans ce document avant de les accepter en tant qu'éléments du droit international positif.

Pour déterminer comment la question se présente en droit, le Gouvernement israélien part de l'idée qu'il existe en droit inter-

national public une règle incontestée selon laquelle les Etats ont l'obligation première et fondamentale d'assurer la sécurité de toutes les personnes ou de tous les biens étrangers se trouvant sur leur territoire en prenant à cette fin des mesures préventives et répressives, et que cette règle s'applique avec encore plus de force dans le cas du personnel diplomatique étranger, étant donné que c'est surtout grâce à des contacts diplomatiques que la coexistence pacifique entre les nations est possible.

Il est évident que la première obligation de l'Etat hôte est d'adopter des mesures préventives, et que sa responsabilité est engagée chaque fois qu'il a négligé de prendre toutes les mesures raisonnables pour empêcher que des infractions et des actes dommageables ne soient commis. Ces mesures préventives supposent au départ qu'il existe des contacts bilatéraux appropriés et que les plaintes recevront la suite qu'elles méritent, notamment celles qui sont déposées après que des avertissements ou des menaces ont été formulés ou que des agressions ont été commises contre des ressortissants de l'Etat d'envoi, ses établissements ou tout objet symbolisant sa présence internationale (expositions, navires, emblèmes, etc.). Les autorités de l'Etat hôte devront informer les représentations étrangères de toute indication préalable qu'elles pourraient avoir à cet égard. Dans un certain nombre de pays, les moyens techniques modernes de prévenir les crimes et d'assurer la sécurité des personnes et des locaux pallient la pénurie de personnel de police et de sécurité et éliminent les risques qu'entraîne une telle pénurie. Il semble qu'il serait opportun, encore que ce soit l'évidence même, de rappeler aux gouvernements hôtes qu'ils ont l'obligation générale de faciliter l'installation de dispositifs techniques de cette nature si une mission diplomatique les juge nécessaires pour sa propre sécurité. Il s'agit là d'une question qui ne peut être laissée à l'initiative exclusive des autorités de l'Etat hôte.

Etant donné que tout dépend de la situation existant sur le plan local, il est difficile de généraliser quant à la nature des mesures préventives à prendre. Celles-ci peuvent comporter le contrôle par la police des abords des bureaux et lieux de résidence des diplomates, la protection des diplomates et des membres de leur famille lorsqu'ils résident dans ces locaux et lorsqu'ils se déplacent dans le pays hôte, la vérification du courrier livré à leur adresse, et même l'autorisation accordée aux membres du personnel diplomatique de porter des armes pour assurer leur défense personnelle ou de faire assurer leur protection par des gardes armés dans leurs locaux. Il convient de remarquer que certains pays prévoient la création de zones de sécurité autour des bureaux diplomatiques ou consulaires étrangers. Bien entendu, toutes ces possibilités ne sont énumérées dans le présent paragraphe qu'à titre d'exemples.

Il va de soi que les mesures de protection de la police ne doivent pas gêner les visiteurs de bonne foi qui se rendent dans les locaux diplomatiques.

Les mesures de dissuasion ne sont pas moins importantes, notamment le maintien d'un régime juridique adéquat pour prévenir les actes de violence, ainsi que de forces de police et d'autres forces suffisantes pour assurer la protection requise. Ne pas exercer la diligence voulue à cette fin constitue une faute. On compte parmi ces mesures de dissuasion la sanction, sur le plan pénal, d'actes criminels commis pour entraver les activités diplomatiques ou consulaires, soit d'une mission permanente, soit d'une mission spéciale, notamment l'insulte par la parole ou le geste. En l'occurrence, c'est faire justice que d'infliger un châtiment approprié déterminé conformément à des principes directeurs généraux et sans tenir compte du caractère politique du crime invoqué comme circonstance atténuante, car le but à atteindre est non seulement d'appliquer à l'accusé une peine proportionnée au dommage subi par sa victime, mais d'assurer la sécurité du service. Il faut que, là aussi, justice soit faite — et surtout qu'il soit bien évident aux yeux du public qu'il en est ainsi. Le Ministère public a l'obligation — quelles que soient les modalités de la procédure en matière pénale — de suivre l'affaire du début jusqu'au moment où les voies de recours sont épuisées, afin que les auteurs d'infractions commises contre des Etats étrangers, leurs représentations diplomatiques et consulaires et le personnel qui y est attaché soient poursuivis sans retard et que les peines prononcées en bonne et due forme soient exécutées.

^a Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-sixième session, Supplément n° 10 (A/8410/Rev.1), p. 29 (Annuaire de la Commission du droit international, 1971, vol. II [1^{re} partie], doc. A/8410/Rev.1, chap. II, D).

^b Voir Annuaire de la Commission du droit international, 1971, vol. II (2^e partie), doc. A/CN.4/245.

Au cas où l'auteur d'une infraction de cette nature n'est pas ressortissant de l'Etat hôte, il y a lieu à extradition, et il est nécessaire de prévoir de toute urgence une règle appropriée en tant qu'obligation internationale. Si la Commission du droit international doit élaborer des règles minimales en ce qui concerne les sanctions pénales, il pourrait être utile qu'elle indique également de la même manière les normes de responsabilité de l'Etat hôte et l'obligation qu'il a d'assurer la sécurité des diplomates.

Le Gouvernement israélien a noté que la Commission du droit international envisage d'aborder à sa vingt-quatrième session (1972) la 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. Il attend avec un grand intérêt de connaître les progrès dont la Commission rendra compte.

Jamaïque

[Texte original en anglais]
[23 mars 1972]

L'inviolabilité de la personne de l'agent diplomatique est un principe de droit international bien établi. Ce principe a été codifié par la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, dont l'article 29 se lit comme suit :

« La personne de l'agent diplomatique est inviolable. Il ne peut être soumis à aucune forme d'arrestation ou de détention. L'Etat accréditaire le traite avec le respect qui lui est dû, et prend toutes mesures appropriées pour empêcher toute atteinte à sa personne, sa liberté et sa dignité. »

Depuis quelques années, la communauté internationale s'est émue et indignée des violations fréquentes de ce principe, et notamment des enlèvements, actes de violence, meurtres et autres outrages dont ont été victimes des agents diplomatiques ou d'autres représentants de la communauté mondiale ayant droit à une protection spéciale en vertu du droit international. Jusqu'à présent, c'est aux Etats sur le territoire desquels peuvent se trouver les agents diplomatiques qu'a été laissé le soin de donner concrètement effet aux principes codifiés à l'article 29 de la Convention de Vienne. Les faits ont démontré qu'il existe une différence considérable entre les dispositions relatives à la protection des agents diplomatiques découlant des instruments internationaux existants et la manière dont ces dispositions se traduisent dans les législations nationales. Nul n'ignore que les auteurs d'actes criminels perpétrés contre des agents diplomatiques sont le plus souvent demeurés impunis, car il leur a suffi de quitter le territoire sur lequel l'acte avait été commis.

De l'avis du Gouvernement jamaïquin, toute étude qu'entreprendrait la Commission du droit international en vue, notamment, d'assurer aux agents diplomatiques une protection plus étendue doit envisager la possibilité d'élaborer un instrument international d'application aussi large que possible dans toutes les nations du monde; ledit instrument devrait, entre autres, contenir les éléments fondamentaux ci-après :

1. Déclarer punissables en droit international l'enlèvement, le meurtre, les actes de violence ou autres actes graves commis contre la personne d'un agent diplomatique;

2. Imposer aux Etats parties à l'instrument l'obligation d'extrader l'auteur de tels actes dans le pays sur le territoire duquel ils ont été commis, ou, à défaut, de faire dûment passer en jugement et de châtier le coupable, conformément à leur propre législation; et

3. Etre ouvert à l'adhésion de tous les Etats.

Japon

[Texte original en anglais]
[25 avril 1972]

Le Gouvernement japonais partage les inquiétudes que de nombreux Etats ont exprimées à diverses reprises devant des

organisations internationales à propos d'incidents récents prenant le caractère d'atteintes à la personne d'agents diplomatiques et autres personnes ayant droit à une protection spéciale en vertu du droit international et de conventions internationales. Des atteintes de ce genre ne manqueront pas d'affecter profondément non seulement les relations amicales entre les Etats intéressés, mais aussi les intérêts de la communauté internationale tout entière. Le Gouvernement japonais est convaincu que des mesures internationales efficaces s'imposent pour prévenir le retour de tels actes. Il accueille avec satisfaction les décisions prises par l'Assemblée générale des Nations Unies. La Commission du droit international ferait assurément œuvre très utile en se livrant à une étude approfondie de la question, et le Gouvernement japonais donne son accord de principe à la proposition que la Commission élabore un projet d'articles concernant les infractions commises à l'encontre des diplomates et autres personnes ayant droit à une protection spéciale en vertu du droit international. Il est disposé à accorder sa pleine coopération aux travaux de la Commission.

Le Gouvernement japonais transmet et après certaines de ses observations préliminaires sur la question, que la Commission est invitée à prendre en considération dans son étude d'un futur projet de Convention.

1. Personnes devant être protégées

Lorsqu'elle étudiera la teneur d'un instrument international en la matière, la Commission devrait examiner soigneusement la définition des personnes qui auront droit à une protection spéciale en vertu du futur instrument. Il lui appartiendra de décider si cette protection spéciale devrait être assurée à des personnes autres que les agents diplomatiques et consulaires et, dans l'affirmative, quelles autres personnes devraient en bénéficier.

De l'avis du Gouvernement japonais, la liste de ces personnes devrait être restrictive. Elle devrait être établie compte tenu des tendances qui se manifestent ces derniers temps, d'où il ressort que les atteintes à la personne d'agents diplomatiques et consulaires ont été la plupart du temps inspirées par des mobiles politiques ou par une volonté d'extorsion. Une convention future devrait donc ne porter que sur les personnes qui peuvent être considérées comme particulièrement intéressantes aux fins de tentatives d'extorsion pour des motifs politiques et à des fins publicitaires — à savoir les chefs d'Etats ou de gouvernements, les membres des familles impériales et royales, les ministres et autres agents du gouvernement ayant rang de ministre et les agents diplomatiques et consulaires.

2. Infraction

a) Des actes tels que le meurtre ou l'enlèvement d'agents diplomatiques et d'autres personnes ayant droit à une protection spéciale en vertu du droit international devraient être qualifiés d'infractions et être passibles de sanctions s'ils ont été commis avec l'intention d'extorquer des biens, d'obtenir la mise en liberté de personnes coupables ou prévenues d'infractions, ou d'imposer des modifications à des mesures importantes décidées par les gouvernements ou à des aspects importants de leur politique générale.

b) S'agissant d'actes spécifiés à l'alinéa précédent, la tentative ou la complicité devraient de même être passibles de sanctions.

c) De l'avis du Gouvernement japonais, il est nécessaire qu'un Etat contractant rende l'infraction passible de sanctions si elle est commise sur son territoire, ou par un de ses ressortissants. Il convient aussi d'étudier l'éventualité de rendre l'infraction passible de sanctions dans l'Etat contractant lorsque la victime est un de ses ressortissants.

d) De l'avis du Gouvernement japonais, il est nécessaire de faire figurer dans le projet une disposition aux termes de laquelle l'infraction sera sévèrement sanctionnée.

e) La qualification de l'acte délictueux soit de « crime international » soit de « crime contre le droit des gens » devrait faire l'objet d'une étude approfondie, étant donné la différence des concepts qu'évoquent l'une et l'autre expression.

3. Compétence

Une partie contractante devrait être tenue de prendre les mesures qui pourront s'imposer en vue d'établir sa compétence lorsque : a) l'infraction est commise sur son territoire; b) elle a été commise par un de ses ressortissants et, sous réserve de l'observation présentée à l'alinéa c du paragraphe 2 ci-dessus; c) la victime est un de ses ressortissants. Une partie contractante devrait d'autre part être autorisée à établir sa compétence lorsque le coupable présumé se trouve sur son territoire et qu'elle ne l'extrade pas vers un autre Etat qui exerce sa compétence dans les cas prévus sous a, b et c du présent paragraphe.

4. Infraction politique

Le Gouvernement japonais n'estime pas nécessaire que figure dans le projet d'articles une disposition précisant que l'infraction ne sera pas considérée comme un délit politique.

En revanche, il lui paraît essentiel que toute convention future en la matière contienne une disposition aux termes de laquelle une partie contractante sur le territoire de laquelle un coupable présumé a été appréhendé sera tenue de l'extrader ou, faute de l'extrader, et si elle a dûment établi sa compétence, de soumettre l'affaire à ses autorités compétentes aux fins de poursuite.

Koweït

[Texte original en anglais]
[5 avril 1972]

En tant que représentants d'un gouvernement souverain étranger dans l'Etat accréditaire, les diplomates jouissent d'un statut spécial, qui leur est reconnu par la coutume et par le droit international. Lorsqu'il donne son agrément à l'envoi d'un agent diplomatique, l'Etat accréditaire assume l'obligation de lui accorder la protection nécessaire pour lui permettre d'exercer ses fonctions en tant que représentant d'un Etat souverain.

Le devoir de protection des diplomates accrédités est énoncé dans la Convention sur les relations diplomatiques, et l'article 22, paragraphe 2, de ladite convention impose à l'Etat accréditaire l'obligation spéciale de prendre toutes mesures appropriées pour protéger les locaux de la mission, alors que l'article 29 de la même convention stipule que l'Etat accréditaire doit prendre toutes mesures appropriées pour empêcher toute atteinte à la liberté et à la dignité de l'agent diplomatique.

Il semblerait que ces articles aient une portée suffisamment générale pour assurer la protection nécessaire des locaux de la mission et de la personne de l'agent diplomatique. Cependant, l'ambiguïté de certains termes laisse place à des interprétations divergentes. La principale ambiguïté réside dans l'expression « mesures appropriées ». Qu'entend-on par « mesures appropriées » ? Qui décide de ce qui est approprié : l'Etat accréditaire ou l'Etat accréditant ? Des mesures de protection peuvent paraître appropriées à l'Etat accréditaire et inappropriées à l'Etat accréditant. L'Etat accréditaire est-il tenu de se conformer à ce que l'Etat accréditant juge approprié pour la protection de sa mission ou de son agent diplomatique dans l'Etat accréditaire ?

Etant donné l'ampleur qu'ont prise récemment les actes de violence injustifiés commis par des groupes politiques dans diverses capitales contre certaines missions diplomatiques et les enlèvements d'agents diplomatiques, détenus comme otages pour appuyer des exigences politiques (et ayant souvent subi des humiliations, quand encore ils ont eu la vie sauve), la Commission du droit international devrait examiner d'urgence cette question, ce qui représenterait la première phase d'une solution, tandis que la seconde phase pourrait être réalisée grâce à la bonne volonté des Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies et avec leur coopération.

Le Gouvernement de l'Etat du Koweït est d'avis que la Commission devrait essayer de donner une interprétation claire des articles mentionnés ci-dessus, à savoir les articles 22, par. 2, et 29

de la Convention sur les relations diplomatiques, afin que l'Etat accréditaire assure constamment une protection adéquate.

Il serait également utile que la Commission du droit international prie les Etats Membres de l'ONU de prévoir dans leur législation interne des peines plus sévères contre ceux qui se rendent coupables d'actes de violence ou de vexations à l'égard du personnel diplomatique ou qui violent ou endommagent des locaux diplomatiques. En outre, une récompense devrait être offerte à toute personne qui fournirait des renseignements aboutissant à l'arrestation et à la condamnation des coupables. Cette récompense encouragerait les citoyens de l'Etat accréditaire à coopérer avec les autorités en vue de l'arrestation des coupables.

En terminant, le Gouvernement de l'Etat du Koweït saisit cette occasion pour réaffirmer qu'il continuera d'assurer, dans toute la mesure de ses moyens humains et économiques, la protection des locaux et du personnel diplomatiques sur son territoire, à condition que les missions et les diplomates koweïtiens jouissent sur une base de réciprocité, du même niveau de protection dans l'autre pays. En outre, l'Etat du Koweït a le plaisir de signaler que pendant ses dix années d'indépendance, il ne s'est pas produit sur son territoire un seul incident touchant une mission diplomatique ou un agent diplomatique accrédité. Le sentiment de sécurité qui règne parmi les diplomates à Koweït tient à ce que nous considérons que les diplomates doivent jouir de la sécurité personnelle à laquelle ils ont droit et de la liberté nécessaire pour exercer leurs fonctions, afin que la paix et la sécurité soient assurées dans les relations diplomatiques internationales.

Madagascar

[Texte original en français]
[2 mai 1972]

1. Les Conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et sur les relations consulaires — auxquelles Madagascar a adhéré — obligent l'Etat accréditaire à prendre toute mesure « raisonnable » ou « appropriée » pour empêcher toute atteinte à la personne, à la liberté et à la dignité du diplomate ainsi qu'à sa demeure privée, ses biens et sa correspondance.

Dans l'hypothèse qui nous intéresse, celle de l'infraction commise à l'encontre d'un diplomate, le droit pénal malgache comporte deux sortes de dispositions :

a) Les dispositions particulières de l'article 38 de la loi n° 59-29 du 27 février 1959 modifiée punissent l'outrage commis publiquement envers les ambassadeurs, ministres plénipotentiaires, envoyés, chargés d'affaires et autres agents diplomatiques accrédités des mêmes peines que l'outrage ou l'offense envers le Président de la République et envers le Gouvernement. Il y a donc là une protection renforcée accordée aux agents diplomatiques.

b) Les dispositions générales du Code pénal et des lois pénales spéciales répriment toutes infractions commises sur le territoire malgache sans que la qualité d'agent diplomatique constitue une circonstance aggravante.

L'application de ces règles, suffisantes en droit interne, n'a donné lieu jusqu'ici à aucune difficulté.

2. Une nouvelle forme de criminalité a fait récemment son apparition dans certains Etats : l'enlèvement de diplomates comme otages pour répondre du versement d'une rançon, de la libération de prisonniers politiques, ou de l'exécution d'un ordre donné au gouvernement de l'Etat accréditaire.

Les gouvernements ainsi agressés se sont trouvés dans le plus grand embarras. Ils ont été devant l'alternative, soit de céder au chantage, donc de violer leurs propres lois ainsi que le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs, soit de refuser tout compromis, et d'entrer en conflit avec l'Etat d'envoi du diplomate, particulièrement lorsque la menace a été mise à exécution.

Les décisions prises ont été différentes selon les Etats, mais dérivent, soit de considérations de pure opportunité, soit d'une

position de principe faisant prévaloir la politique intérieure sur la politique étrangère, ou l'inverse.

La nature du problème est bien évidemment d'ordre politique. Les résolutions sont soumises à un ensemble de facteurs (régime constitutionnel, force ou faiblesse du gouvernement accréditaire, intensité des pressions économiques et politiques qui s'exercent sur lui, etc.), et l'on peut se demander quelle pourrait être la valeur pratique d'une convention internationale à ce sujet.

3. En effet, deux possibilités s'ouvrent aux Etats :

a) Prévoir qu'en tout état de cause la protection accordée au diplomate est absolue et doit passer avant toute autre considération. Cette thèse est impossible à soutenir : son application conduirait à une recrudescence des attentats contre les diplomates, la réussite du but recherché étant assurée.

b) Déclarer solennellement au contraire qu'aucun gouvernement ne cédera au chantage. Il y a là une possibilité de dissuasion certaine propre à décourager les auteurs d'attentats et, indirectement, à favoriser la protection des agents diplomatiques.

En l'état de la société internationale, il est cependant à prévoir que nombre d'Etats préféreront défendre le principe de la liberté d'action, ne serait-ce que pour mieux agir sur celle du voisin.

4. Quel serait alors le contenu d'une nouvelle convention internationale ?

Elle pourrait, certes, recommander que des mesures de protection préventive soient prises au bénéfice des agents diplomatiques. Il s'agit là d'une question relevant des autorités chargées de la sécurité et de la police administrative.

Elle pourrait aussi établir, à l'exemple de la Convention de La Haye sur la capture illicite d'aéronefs, une compétence internationale, chaque Etat s'engageant à réprimer les infractions graves atteignant les agents diplomatiques, quel que soit le lieu de commission de ces infractions, sauf recours à extradition s'il y a lieu.

Elle pourrait enfin définir la catégorie de personnes au bénéfice de qui les dispositions exceptionnelles seraient prises.

Ce sont là des questions relativement accessoires au regard de celle qui est exposée aux paragraphes 2 et 3.

Il ne semblerait pas superflu, cependant, qu'elles fussent soumises à l'examen de la Commission du droit international, laquelle devrait, en tout état de cause, se prononcer, dans le cadre de son étude sur la « Responsabilité des Etats », sur la question de la responsabilité internationale des Etats qui donnent priorité au respect de leurs règles constitutionnelles et législatives sur le principe d'une protection absolue aux agents diplomatiques. Là paraît être, en effet, le véritable noyau de ce problème.

Niger

[Texte original en français]
[22 février 1972]

Le Gouvernement du Niger a suivi avec une vive inquiétude les événements qui, ces dernières années, ont mis en danger la vie des diplomates et consuls de plusieurs pays, et ont abouti parfois à des conséquences tragiques. Il réprovoque absolument ces agissements, qui vont à l'encontre d'une tradition universellement respectée, même en temps de guerre. En conséquence, il approuve toute initiative qui serait prise par la communauté internationale en vue d'assurer la sécurité des diplomates en mission, et il se déclare prêt à signer éventuellement toute convention visant à cette fin. Il n'a toutefois pas de suggestions ou de propositions particulières à faire à ce sujet à la Commission du droit international.

Norvège

[Texte original en anglais]
[14 avril 1972]

Le Gouvernement norvégien constate avec beaucoup d'inquiétude que la situation s'aggrave depuis quelques années en ce qui concerne

les crimes, tels que voies de fait et enlèvements, dont des diplomates et des agents consulaires sont victimes dans certains pays. Ces crimes, commis contre des personnes ayant droit à une protection spéciale en vertu du droit international — et qui se sont soldés en plusieurs occasions par de tragiques pertes de vie —, créent une menace sérieuse à la conduite des activités diplomatiques normales et limitent considérablement la liberté de mouvement des intéressés.

Le Gouvernement norvégien note donc avec satisfaction que l'Assemblée générale des Nations Unies, dans sa résolution 2780 (XXVI), du 3 décembre 1971, a prié la Commission du droit international d'étudier cette importante question et de soumettre des propositions aux fins de l'élaboration d'une convention internationale sur les crimes commis contre les diplomates et les agents consulaires.

Cependant, étant d'avis que ces crimes sont, dans la plupart des cas, étroitement liés aux conditions internes politiques, économiques et sociales des pays intéressés, le Gouvernement norvégien doute que ces activités criminelles puissent effectivement être enrayerées par l'adoption d'un nouvel instrument international. Il serait bon de rappeler à cet égard qu'il existe déjà des règles internationales visant à la protection des diplomates et des agents consulaires. Parmi les plus importantes de ces règles figurent l'article 29 de la Convention sur les relations diplomatiques et l'article 40 de la Convention sur les relations consulaires. En outre, de tels crimes commis à l'encontre de personnes ayant droit à une protection spéciale en vertu du droit international sont considérés, dans la plupart des pays, comme des violations graves de la loi. Il semble que la situation pourrait s'améliorer beaucoup si tous les pays appliquaient la loi avec davantage d'énergie et de rigueur en cas d'infractions de ce genre.

Au cas où la Commission du droit international, après un examen plus poussé de la question, parviendrait à la conclusion qu'une nouvelle convention est nécessaire, le Gouvernement norvégien suggère que ladite convention soit rédigée en des termes qui lui permettent d'obtenir l'appui et l'approbation les plus larges possibles de la part de la communauté internationale. A cet effet, la convention ne devrait pas contenir de règles trop étendues et trop détaillées concernant les obligations qui incombent aux pays hôtes aussi bien qu'aux pays tiers qui pourraient être impliqués. Chaque pays devrait jouir de la plus grande latitude pour résoudre le problème à sa manière et pour mener les négociations et les démarches souvent délicates que ces infractions exigent.

En revanche, les catégories de personnes qui ont droit à une protection ne devraient pas être trop restrictives. Cela est impératif étant donné le développement de la coopération internationale depuis la seconde guerre mondiale, particulièrement dans les domaines technique et économique. Une définition large des catégories de personnes ayant droit à une protection contribuerait à assurer à la convention un appui international plus important.

En outre, le Gouvernement norvégien estime qu'il serait sans doute préférable de ne pas considérer les agressions graves commises contre des diplomates comme des crimes politiques — ce qui pourrait avoir des conséquences sur le plan de l'asile politique et de l'extradition.

Pays-Bas

[Texte original en anglais]
[20 avril 1972]

1. Le Gouvernement néerlandais a soigneusement étudié les problèmes que pose l'élaboration d'un projet de convention sur la protection et l'inviolabilité des agents diplomatiques et autres personnes ayant droit à une protection spéciale en vertu du droit international. On se souviendra peut-être que, dans une lettre du 5 mai 1970 adressée au Président du Conseil de sécurité^a, le Gouver-

^a Voir Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-cinquième session, Supplément n° 10 (A/8010/Rev.1), p. 2 (Annuaire de la Commission du droit international, 1970, vol. II, p. 292, doc. A/8010/Rev.1, chap. 1^{er}, sect. F).

nement néerlandais a exprimé son inquiétude devant le nombre croissant d'attaques perpétrées contre des diplomates, ajoutant qu'à son avis les atteintes à la personne, à la liberté ou et à la dignité de ces agents pourraient provoquer des situations risquant de susciter des différends et, par là même, de mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales. A cette occasion, le Gouvernement néerlandais a fait observer que de temps immémoriaux les peuples de toutes les nations ont reconnu le statut des agents diplomatiques, dont l'immunité et l'inviolabilité ont été établies clairement par des règles du droit international consacrées par l'usage.

2. Cette dernière remarque est d'une importance particulière. Au cours des débats sur la question qui ont eu lieu à la Sixième Commission de l'Assemblée générale à sa vingt-sixième session^b, de nombreuses délégations ont appelé l'attention de la Commission sur la codification actuelle de l'obligation où se trouve l'Etat de résidence de protéger l'inviolabilité des agents diplomatiques étrangers en mission officielle sur son territoire (voir article 29 de la Convention sur les relations diplomatiques, article 40 de la Convention sur les relations consulaires, article 29 de la Convention sur les missions spéciales; voir aussi articles 28, 59 et M des projets d'articles de la Commission du droit international sur les relations entre les Etats et les organisations internationales^c). L'existence même de cette codification marque bien l'obligation qu'impose le droit international aux Etats de résidence de prendre « toutes mesures appropriées » pour protéger les agents diplomatiques étrangers en mission officielle sur leur territoire contre toute atteinte à leur personne, à leur liberté ou à leur dignité. Cette obligation entraîne pour l'Etat de résidence l'obligation de prendre toute mesure raisonnable en vue de prévenir et de punir les actes de ce genre.

3. On peut se demander s'il est nécessaire, voire possible, d'énoncer de nouvelles règles et de rédiger une convention spéciale en vertu de laquelle les Etats (et non seulement les Etats de résidence sur le territoire desquels les agents diplomatiques pourraient être menacés) s'engageraient soit à *poursuivre* soit à *extrader* les personnes se trouvant sur leur territoire qui auraient commis de tels actes de violence à l'encontre d'agents diplomatiques étrangers. Le Gouvernement néerlandais a beaucoup réfléchi à cette question, qui présente deux aspects différents : il ne s'agit pas seulement de savoir comment *prévenir* les menaces à la liberté et à la sécurité des agents diplomatiques, mais aussi de conduire dans les moindres délais un agent diplomatique en un lieu où il sera en sûreté lorsqu'une atteinte aurait été *effectivement* portée à sa liberté et à sa sécurité. A cet égard, deux responsabilités contradictoires pèsent sur l'Etat de résidence d'un diplomate qui a été enlevé, si cet Etat est partie à une nouvelle convention établissant l'obligation de principe soit de poursuivre soit d'extrader les ravisseurs d'un agent diplomatique. L'obligation où cet Etat se trouverait en vertu de la nouvelle convention envisagée pourrait engendrer un conflit avec l'obligation *première* que les principes généraux du droit international imposent à l'Etat de résidence, de prendre « toutes mesures appropriées » pour protéger les agents diplomatiques en mission officielle sur son territoire. Peut-être sera-t-il opportun que cet Etat négocie avec les ravisseurs et accepte leurs conditions (par exemple le paiement de rançons, la délivrance d'un sauf-conduit leur permettant de quitter le territoire), pour assurer la remise en liberté de l'agent diplomatique. Une telle décision devrait être laissée à la discrétion de l'Etat, et, de l'avis du Gouvernement néerlandais, il paraît essentiel que toute nouvelle convention de l'espèce envisagée laisse sans ambiguïté aux

Etats parties la faculté de négocier avec les ravisseurs et d'accepter leurs exigences, si à leur avis il est raisonnable de le faire. A cet égard, le texte ci-après de l'article 7 du projet de convention soumis par l'Uruguay :

« L'attitude adoptée à l'égard de l'extorsion résultant de la séquestration ou de la privation de liberté de l'une des personnes mentionnées à l'article premier de la présente Convention est du ressort exclusif de l'Etat intéressé et ne peut, en aucun cas, donner naissance à une responsabilité internationale d.»

paraît mal inspiré : en effet, les responsabilités des Etats de résidence en vertu du droit international général actuel ne devraient en aucun cas être réduites; c'est pourquoi toute nouvelle convention devrait laisser ouvertes certaines possibilités de dérogation à l'obligation « poursuivre ou extrader ».

4. Au cas où serait élaborée une convention en vertu de laquelle les Etats seraient tenus en principe soit de poursuivre soit d'extrader les personnes se trouvant sur leur territoire qui se seraient rendues coupables d'atteintes à la personne d'agents diplomatiques étrangers, le Gouvernement néerlandais estime que cette convention devrait satisfaire aux conditions suivantes :

a) Elle devrait s'étendre au monde entier et être ouverte à tous les Etats, de manière à assurer une participation aussi large que possible.

b) Elle ne devrait pas viser tous les actes possibles de « terrorisme », mais seulement les actes de violence (tels que l'enlèvement, le meurtre, les voies de fait ayant entraîné des lésions corporelles graves) commis contre des personnes jouissant d'une protection en vertu du droit international. Le groupe de personnes ainsi protégées (agents diplomatiques étrangers, leurs familles et leur personnel), ainsi que les fondements de la juridiction des Etats parties sur les coupables, devraient être clairement définis.

c) Comme nous l'avons déjà dit, une convention de ce genre ne devrait en aucune manière affaiblir l'obligation existante imposée aux Etats de résidence par le droit international de protéger les agents diplomatiques étrangers en mission officielle sur leur territoire. Les parties contractantes devraient conserver la faculté de négocier avec les auteurs de l'enlèvement d'un agent diplomatique et d'accepter leurs exigences en vue d'assurer la sécurité du diplomate et d'obtenir sa remise en liberté.

d) Les règles qui gouvernent le processus de poursuite ou d'extradition prévu dans la convention envisagée ne devraient pas différer sensiblement de celles qui ont été énoncées dans deux conventions récentes en la matière, à savoir la Convention de la Haye sur la capture illicite d'aéronefs et la Convention de Montréal sur les actes dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, qui se sont révélées acceptables pour de très nombreux Etats à l'issue de longues réflexions. En vertu de ces deux conventions, l'« infraction » est considérée comme une « infraction de droit commun de caractère grave » aux fins de la *poursuite* (article 7); toutefois, aux fins de l'*extradition*, ce sont les conditions stipulées dans les traités d'extradition et dans la législation nationale des Etats contractants qui l'emportent (article 8). En conséquence, un Etat tel que les Pays-Bas, dont la loi sur l'extradition n'autorise pas l'extradition lorsqu'il existe « des raisons sérieuses de craindre que le gouvernement qui sollicite l'extradition se propose de poursuivre l'accusé pour des raisons de race, de religion, de nationalité ou de conviction politique », conserverait la faculté de ne pas extrader la personne coupable d'une infraction dans des circonstances de ce genre, et le Gouvernement néerlandais estime que cette liberté d'appréciation devrait constituer un élément essentiel de toute convention de cette nature.

e) Il y aurait lieu d'ajouter une disposition en vertu de laquelle les Etats parties s'engageraient à soumettre à une procédure d'ar-

^b Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-sixième session, Sixième Commission*, 1256^e à 1264^e séances.

^c Articles 28 et 59 du projet d'articles sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales : *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-sixième session, Supplément n° 10 (A/8410/Rev.1)*, p. 28 et 45 (*Annuaire de la Commission du droit international, 1971*, vol. II [1^{re} partie], doc. A/8410/Rev.1, chap. II, D); article M du projet d'articles sur les délégations d'observations à des organes et à des conférences: *ibid.*, p. 65 (*ibid.*, doc. A/8410/Rev.1, chap. II, D, annexe).

^d Documents A/C.6/L.822.

^e Pays-Bas, *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, La Haye, 1967, n° 139.

bitrage ou à la Cour internationale de Justice tout différend né de l'interprétation et de l'application de la convention.

5. En résumé, le Gouvernement néerlandais croit que la convention envisagée devrait nécessairement offrir certaines possibilités de dérogation. Bien qu'on puisse se demander si une telle convention contribuerait efficacement à prévenir les atteintes à la personne des agents diplomatiques, le Gouvernement néerlandais ne serait pas opposé en principe à l'élaboration d'une convention, sous réserve que les conditions énoncées ci-dessus soient remplies.

République socialiste soviétique d'Ukraine

[Texte original en russe]
[21 avril 1972]

La 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, dont l'Assemblée générale, par sa résolution 2780 (XXVI), a confié l'étude à la Commission du droit international, revêt actuellement une grande importance.

Les actes criminels dirigés contre des diplomates, qui se sont multipliés ces derniers temps, sont incompatibles avec les principes fondamentaux du droit international, créent des difficultés dans les relations entre les Etats et aggravent les tensions internationales. Les Etats soucieux de développer leur coopération et leurs relations amicales doivent user de tous les moyens en leur pouvoir pour prévenir les attentats à la vie, à la santé et à la dignité des diplomates.

D'autre part, la RSS d'Ukraine juge nécessaire de souligner que, dans l'élaboration du projet d'articles sur la protection et l'inviolabilité des agents diplomatiques et autres personnes ayant droit à une protection spéciale en vertu du droit international, la Commission du droit international doit s'inspirer des normes du droit international généralement admises et en vigueur dans ce domaine, qui sont déterminées en particulier dans les articles 29 et 37 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, et qu'elle ne devra en rien en réduire la portée. En outre, l'élaboration dudit projet d'articles devra s'effectuer dans le cadre du programme de travail de la Commission et selon l'ordre de priorité des questions qui y figurent.

Pour que ce projet d'articles puisse constituer la base d'un instrument de droit international, il faudrait y préciser l'obligation qu'ont les Etats d'organiser efficacement, dans le cadre de leur législation nationale, des poursuites contre les auteurs d'actes criminels perpétrés contre les diplomates.

Ces actes doivent être qualifiés de crimes de droit international mettant en danger les relations pacifiques et amicales entre les Etats.

La coopération des Etats est appelée à jouer un rôle important dans la prévention et la répression de ces crimes, en facilitant l'extradition et le châtement des auteurs de ces crimes, conformément aux traités internationaux d'extradition ou dans le cadre des législations nationales. Pour développer cette coopération, les Etats doivent fournir une aide sur le plan juridique et se communiquer mutuellement des informations en vue de la prévention et de la répression des crimes en question et du châtement des coupables.

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord

[Texte original en anglais]
[30 mars 1972]

1. Depuis de nombreux siècles, le droit international tient la personne des ambassadeurs pour inviolable, et impose aux Etats auprès desquels ils sont accrédités une obligation spéciale de protection. C'est ainsi que, aux termes de l'article 29 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, l'Etat accréditaire doit traiter l'agent diplomatique avec le respect qui lui est dû et prendre toutes mesures appropriées pour empêcher toute atteinte à sa personne, sa liberté et sa dignité.

2. Les enlèvements de diplomates et les autres infractions graves dont ils sont victimes sont devenus depuis quelques années un problème sérieux. Le Gouvernement du Royaume-Uni appuie sans réserve toute mesure propre à parer à ce danger.

3. Aussi le Gouvernement du Royaume-Uni a-t-il suivi attentivement les discussions qui ont eu lieu à ce sujet sur le plan international. L'OEA a élaboré la Convention pour la prévention ou la répression des actes de terrorisme (Washington, février 1971), et l'Assemblée générale des Nations Unies, dans la section III de sa résolution 2780 (XXVI), a prié la Commission du droit international d'étudier la question. La Commission a reçu communication de projets de convention sur cette question présentés par la délégation uruguayenne à la vingt-sixième session de l'Assemblée générale^a et dans un document de travail préparé par M. Richard D. Kearney (A/CN.4/L.182 / et Corr.1^b). Voilà autant de résultats importants.

4. Pour le moment, le Gouvernement du Royaume-Uni n'a pas d'opinion arrêtée sur le point de savoir si l'adoption d'une convention serait réellement et concrètement de nature à décourager les auteurs de ces crimes. C'est là un sujet sur lequel il prendra position lorsqu'il aura examiné la question plus avant et lorsqu'il aura connaissance des opinions exprimées par les autres gouvernements.

5. Cependant, tout projet de convention en la matière met en jeu un certain nombre d'éléments importants, et l'attitude du Gouvernement du Royaume-Uni envers une éventuelle convention dépendra de la mesure dans laquelle il sera tenu compte de ces éléments.

6. Premièrement, il faudrait que la convention respecte le principe de l'indépendance des autorités compétentes pour ce qui est du pouvoir de procéder aux arrestations, et de l'indépendance du parquet pour ce qui est de la décision de traduire une personne inculpée en justice. Ces deux questions ont déjà été étudiées de façon approfondie, et l'on trouve un libellé satisfaisant de ces principes aux articles 6 et 7 de la Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, ouverte à la signature à La Haye le 16 décembre 1970, ainsi que de la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, ouverte à la signature à Montréal le 23 septembre 1971. Ces instruments constituent des précédents satisfaisants sur ces deux points, et il serait bon que toute future convention en la matière suive de près le libellé adopté dans ces deux cas, afin de faciliter une acceptation rapide et générale.

7. Deuxièmement, l'expérience a prouvé qu'il est hautement souhaitable que les gouvernements intéressés, tout en agissant en consultation, puissent disposer d'une liberté d'action raisonnable dans le règlement des cas d'espèce, et que la convention soit rédigée en termes suffisamment souples pour que cela soit possible.

8. Troisièmement, les principes généralement acceptés concernant l'extradition, et en particulier le traitement réservé à cet égard aux auteurs de délits politiques, doivent être reconnus et appliqués. L'extradition doit se dérouler conformément aux désirs de l'Etat demandeur, et sous réserve de toute limitation usuelle dans les traités d'extradition. Le Royaume-Uni ne verrait pas d'objection à une disposition offrant aux Etats dont les procédures d'extradition sont normalement subordonnées à l'existence d'un traité une option qui leur permettrait d'utiliser la future convention comme fondement de l'extradition dans les Etats contractants avec lesquels ils n'ont pas de traité d'extradition. La Convention de La Haye (1970) contient une disposition de cette nature. Cependant, le Gouvernement du Royaume-Uni réserve entièrement sa position quant à la décision qui serait la sienne concernant une telle option.

9. Quatrièmement, la convention devrait définir de façon satisfaisante et avec suffisamment de précision les infractions visées et les personnes protégées. Les infractions devraient être d'une gravité suffisante pour justifier un traitement aussi exceptionnel que celui qu'entraînerait la convention, et comprendre donc, non seulement le meurtre et l'enlèvement, mais aussi toute atteinte grave à l'inté-

^a Document A/C.6/L.822.

^b A paraître dans l'Annuaire de la Commission du droit international, 1972, vol. II.

grité physique de la victime. En outre, il semblerait judicieux que la convention ne s'applique que dans les cas où les auteurs d'une infraction contre la personne protégée ont agi en sachant que leur victime entrait dans la catégorie des personnes protégées. La justification de la convention repose sur le statut internationalement reconnu des diplomates et des autres personnes protégées, et le futur instrument pourrait prêter le flanc à la critique s'il s'appliquait à des infractions sans rapport avec ce statut.

10. Les catégories de personnes protégées par la convention devraient également être définies de façon satisfaisante et avec suffisamment de précision. Il est certain qu'elle ne devrait pas être limitée aux diplomates, dans l'acceptation traditionnelle du terme. Mais il conviendra, en établissant une définition, de ne pas oublier que les Etats pourraient difficilement accorder la protection prévue par la convention aux personnes dont le statut international résulterait de l'existence d'organisations dont ils ne sont pas membres ou de conventions auxquelles ils ne sont pas parties. Si l'on ne peut trouver de solutions satisfaisantes à ces problèmes pendant la rédaction de la convention, on risque de limiter considérablement le nombre d'Etats qui seront en mesure d'y devenir parties, et, par-là même, l'efficacité de la convention en tant qu'instrument international.

11. En conséquence, si la communauté internationale se prononce en faveur d'une convention, il sera essentiel que celle-ci comprenne une disposition prévoyant que tout Etat sur le territoire duquel se trouve une personne que l'on a des raisons de croire coupable de l'une des infractions visées par la convention est tenu, soit d'accorder son extradition dans le pays où l'infraction a été commise, soit de confier l'affaire à ses propres instances judiciaires en vue de faire passer l'inculpé en jugement.

12. En outre, il serait utile que la convention prévoie des consultations appropriées entre les pays intéressés en vue de régler les problèmes résultant de son application.

13. Le Gouvernement du Royaume-Uni se félicite d'avoir eu la possibilité d'exprimer ses vues sur certains aspects importants de la question. Il espère que la Commission du droit international étudiera celle-ci de façon à donner aux gouvernements une nouvelle occasion de faire connaître leurs opinions sur ses propositions avant de se prononcer définitivement sur cette question.

Rwanda

[Texte original en français]
[4 mai 1972]

Conformément à la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, et en particulier à ses articles 29 à 40, l'Etat accréditaire doit prendre les mesures appropriées pour assurer la protection des diplomates aux fins de permettre à ceux-ci de s'acquitter efficacement de leurs fonctions. Il ne serait pas facile, en effet, à l'agent diplomatique d'exercer ses fonctions si, à tout moment, il était soumis à des mesures allant à l'encontre des privilèges et immunités diplomatiques dont il doit jouir sur le territoire de l'Etat de résidence.

A cet effet, le Gouvernement rwandais voudrait appeler l'attention des Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies sur la question inquiétante du « kidnapping » des diplomates. Cette situation fort regrettable qui sévit dans certains pays risque de s'étendre un peu partout dans le monde si les Etats parties à la Convention sur les relations diplomatiques qui connaissent des cas de kidnapping n'appliquent pas des châtements exemplaires à l'égard des malfaiteurs.

Outre le kidnapping des diplomates ou d'autres actes allant à l'encontre des privilèges et immunités diplomatiques, le Gouvernement rwandais voudrait évoquer ici une autre question importante, qui peut se présenter en cas de rupture des relations diplomatiques. Les gouvernements des Etats accréditaires devraient se rappeler que, si les relations entre Etats sont rompues, le principe du respect de la personne humaine et du droit à la vie ne

cessent pas pour autant de s'appliquer aux agents diplomatiques. Ils devraient donc assurer la protection des intéressés jusqu'au lieu de départ de l'Etat de résidence pour le pays de l'Etat d'envoi. Des mesures appropriées devraient également être prises afin de protéger les locaux de l'ancienne mission. Par ailleurs, la mise à sac des chancelleries qui, dans certains pays, suit la décision de rompre les relations diplomatiques ne manque pas d'inquiéter les Etats accréditaires, car, tous faits considérés, ces agissements ne peuvent trouver aucune justification.

En conclusion, le Gouvernement de la République rwandaise pense que le respect et l'application des principes énoncés dans la Convention sur les relations diplomatiques résoudreaient le problème de la protection des diplomates, car cette convention énonce respectivement les obligations et les droits des agents diplomatiques, de leur Etat d'envoi et de l'Etat accréditaire.

Suède

[Texte original en anglais]
[10 avril 1972]

Le Gouvernement suédois, qui s'inquiète du nombre accru d'actes de violence commis à l'encontre de diplomates et d'autres représentants officiels, reconnaît qu'il est important d'étudier les moyens de prévenir de tels actes. En conséquence, il accueille avec satisfaction l'initiative d'étudier cette question qui a été prise à l'Organisation des Nations Unies. Il est généralement reconnu que les Etats, en vertu du droit international, sont tenus d'accorder une protection spéciale aux diplomates et à certains autres représentants officiels. Ce principe de droit international général est consacré, par exemple, par l'article 29 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, selon lequel les Etats ont le devoir de prendre toutes mesures appropriées pour empêcher toute atteinte à la personne, la liberté ou la dignité d'un diplomate. S'il ne s'acquitte pas de cette obligation, l'Etat accréditaire peut être tenu pour responsable en vertu du droit international. L'obligation de protéger les diplomates est donc clairement établie par l'article 29 de la Convention de Vienne. Le problème résulte de ce que, en particulier ces dernières années, les mesures de protection prises n'ont pas toujours été suffisantes pour prévenir des actes tragiques de violence à l'encontre de diplomates, actes dont on peut souvent trouver la cause première dans la situation politique, économique et sociale des pays intéressés.

C'est sous l'effet d'incidents de ce genre que l'Assemblée générale a adopté, le 18 décembre 1967, sa résolution 2328 (XXII), par laquelle elle rappelait, entre autres, que le fonctionnement sans entrave des voies diplomatiques aux fins de communication et de consultation entre les gouvernements est d'une importance vitale pour éviter les malentendus et les frictions graves. Par la même résolution, les Etats étaient instamment priés de prendre toutes les mesures voulues pour assurer l'application des règles de droit international régissant les relations diplomatiques et, en particulier, pour protéger les missions diplomatiques et permettre aux agents diplomatiques de s'acquitter de leurs tâches en conformité avec le droit international.

Etant donné que les actes de violence de ce genre se poursuivent, il est naturel de rechercher de nouveaux moyens de les prévenir. L'un de ces moyens serait peut-être de traiter la question dans un instrument international ayant force obligatoire. Sans exprimer d'opinion à ce stade quant à la question de savoir si une nouvelle convention contribuerait à améliorer la protection dans ce domaine, le Gouvernement suédois est heureux que la question ait été abordée à l'ONU et qu'elle soit examinée, en premier lieu, par la Commission du droit international. Le Gouvernement suédois est certain que la Commission, au cours de ses travaux, prendra également en considération les projets et les études déjà élaborés à ce sujet par d'autres organisations internationales et par certains Etats.

En ce qui concerne la teneur d'une convention éventuelle, le Gouvernement suédois estime qu'il serait prématuré de faire des propositions détaillées. Il tient, toutefois, à présenter les suggestions préliminaires ci-après, qui sont d'ordre général.

Il ne faudrait pas trop limiter les catégories auxquelles la convention s'appliquerait. Celles-ci devraient inclure toutes les personnes qui jouissent déjà d'une protection spéciale en vertu du droit international. L'expérience montre, toutefois, que d'autres catégories pourraient aussi avoir besoin d'une protection spéciale contre les enlèvements et autres actes de violence, et la possibilité d'inclure ces catégories dans la convention doit être examinée plus avant.

Il serait important de déterminer si la convention doit contenir des dispositions relatives à l'extradition des délinquants. Sur ce point, le Gouvernement suédois tient à faire observer que, de toute manière, l'extradition ne devrait pas être rendue obligatoire. Tout Etat devrait être libre de décider s'il veut poursuivre un délinquant ou le livrer au pays où le délit a été commis. A cet égard, il faut également étudier de près la question du droit d'asile.

Le Gouvernement suédois estime qu'il est important qu'une convention de ce genre ne limite pas indûment la liberté d'action dont tout gouvernement devrait disposer lorsqu'il s'occupe de cas individuels d'enlèvement ou d'autres actes de violence. De plus, il est essentiel que la convention soit rédigée de telle manière qu'on puisse compter qu'elle sera universellement acceptée, ce qui renforcerait considérablement son effet de dissuasion.

Tchécoslovaquie

[Texte original en anglais]
[25 avril 1972]

La République socialiste tchécoslovaque, compte tenu de l'accroissement constant du nombre des actes délictueux commis à l'égard de personnes ayant droit à une protection spéciale en vertu du droit international, qui portent atteinte de façon flagrante à l'inviolabilité de ces personnes, compte tenu de ce que ces actes empêchent les personnes qui en sont victimes de s'acquitter de leurs fonctions et nuisent aux relations normales entre Etats, consciente de la nécessité d'assurer le développement progressif du droit international et sa codification conformément à la Charte des Nations Unies, estime qu'il est indiqué que la Commission du droit international s'occupe de la 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, ainsi qu'il est précisé au paragraphe 2 de la section III de la résolution 2780 (XXVI) de l'Assemblée générale des Nations Unies, adoptée le 3 décembre 1971.

En même temps, elle estime qu'il est indiqué que la Commission du droit international elle-même décide de la place à donner à cet ensemble de problèmes dans son programme de travail, compte tenu de ses possibilités.

Union des Républiques socialistes soviétiques

[Texte original en russe]
[18 avril 1972]

La 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 revêt une grande importance. A cet égard, la demande adressée par l'Assemblée générale à la Commission du droit international pour qu'elle étudie cette question en vue de préparer un projet d'articles concernant les infractions commises contre des diplomates et autres personnes ayant droit à une protection spéciale en vertu du droit international mérite d'être examinée sérieusement.

Cependant, il ne faut pas oublier que la préparation d'un projet d'articles spécial sur la protection des diplomates et autres personnes ayant droit à une protection spéciale en vertu du droit international ne doit en rien diminuer la portée des normes juridiques internationales déjà en vigueur dans ce domaine, plus particulièrement des articles 29 et 37 de la Convention de Vienne sur les relations

diplomatiques, qui imposent à l'Etat accréditaire l'obligation de traiter les agents diplomatiques et leur famille avec le respect qui leur est dû et de prendre toutes mesures appropriées pour empêcher toute atteinte à leur personne, leur liberté et leur dignité. D'autre part, les travaux relatifs à ce projet d'articles spécial ne doivent pas gêner la Commission du droit international dans ses travaux sur d'autres questions importantes de droit international qui sont inscrites à son programme.

Pour ce qui est du contenu éventuel du projet d'articles, il conviendrait d'y faire figurer les points ci-après :

1. Reconnaissance du caractère de grave infraction criminelle internationale, nuisible aux relations entre Etats, aux infractions commises contre la vie, la santé et la dignité des personnes ayant droit à une protection spéciale en vertu du droit international.

2. Obligation pour les Etats de coopérer en vue de prévenir et réprimer ces infractions.

3. Obligation pour les Etats, aux fins définies ci-dessus et conformément à leur législation, de poursuivre en tant que criminels les personnes qui ont préparé, tenté de commettre ou commis de telles infractions ainsi que leurs complices.

4. Obligation pour les Etats, conformément aux traités d'extradition ou à la législation nationale, de livrer le coupable à l'Etat sur le territoire duquel l'infraction a été commise, lorsque ledit coupable se trouve sur le territoire d'un Etat tiers. En cas de refus de livrer un ressortissant ou en l'absence de l'obligation d'extrader, les Etats doivent poursuivre le coupable conformément à leur législation nationale, quel que soit le lieu où l'infraction a été commise.

5. Obligation pour les Etats de pratiquer l'entraide judiciaire au cours de l'instruction pénale et de prendre les autres mesures judiciaires nécessaires pour démasquer le coupable et faire la lumière sur les autres circonstances de l'affaire.

6. Obligation pour les Etats de se renseigner mutuellement sur les questions relatives à la prévention et à la répression de ces infractions et aux poursuites judiciaires à engager à leur sujet.

Yougoslavie

[Texte original en anglais]
[5 mai 1972]

Le Gouvernement de la République fédérative socialiste de Yougoslavie attache une grande importance à la question de la protection des membres des missions diplomatiques qui, depuis quelque temps, prend un caractère plus urgent. Le nombre de crimes commis contre des agents diplomatiques et autres personnes ayant droit à une protection spéciale en vertu du droit international a augmenté dans de nombreux Etats. La Yougoslavie a été particulièrement éprouvée à cet égard. Les représentants yougoslaves en poste dans certains pays ont été victimes d'agressions et d'actes de terrorisme commis par des individus ou par des groupes, témoin l'assassinat de l'ambassadeur de la République fédérative socialiste de Yougoslavie survenu en 1971. Conscient de la nécessité de prévenir de tels crimes et actes de violence et de permettre aux agents diplomatiques et autres personnes exerçant des activités d'intérêt international de s'acquitter de leurs fonctions dans des conditions normales, le Gouvernement yougoslave considère qu'il est essentiel d'élaborer sans délai un projet d'articles relatif à la question de la protection et de l'inviolabilité des personnes ayant droit à une protection spéciale en vertu du droit international.

A cet égard, le Gouvernement de la République fédérative socialiste de Yougoslavie estime que les règles relatives à la protection et à l'inviolabilité des personnes ayant droit à une protection spéciale en vertu du droit international devraient comprendre notamment ce qui suit :

1. Les Etats hôtes devraient être tenus de prendre des mesures préventives afin de décourager les préparatifs d'agressions, les tentatives et la participation à des crimes visant des personnes ayant

droit à une protection spéciale en vertu du droit international, ainsi que les membres de leur famille.

2. Des infractions et crimes graves ne devraient pas être traités comme des infractions de caractère politique, même lorsque leurs mobiles sont politiques.

3. Des sanctions devraient être prises contre tous les auteurs d'actes criminels de ce genre, qu'ils aient ou non la même nationalité que leurs victimes.

4. En cas d'agression dirigée contre des agents diplomatiques, les Etats sont tenus de prendre des mesures d'urgence contre les auteurs de ces actes et de renforcer la répression à leur égard.

5. Une demande d'extradition peut être rejetée, à condition que l'Etat sur le territoire duquel le crime a été commis et le coupable arrêté engage immédiatement des poursuites.

6. Lorsque plusieurs Etats invoquent en même temps le droit à l'extradition, l'extradition doit être accordée à celui dont la victime du crime est ressortissant (plus particulièrement en cas de décès).

7. Les Etats sont tenus de coopérer afin de prévenir et de combattre ces crimes, notamment en ce qui concerne les mesures préventives à prendre.

8. Si les auteurs d'actes criminels appartiennent à une organisation qui incite, organise, aide ou participe à l'exécution de ces actes criminels, tout Etat est tenu non seulement de punir les coupables mais de prendre des mesures efficaces et de dissoudre ladite organisation.

9. Les règles envisagées ne s'appliqueront pas aux actes criminels commis sur le territoire d'un Etat si le coupable et la victime sont tous deux citoyens de cet Etat.

Le Gouvernement de la République fédérative socialiste de Yougoslavie estime que la question de la protection des diplomates et autres personnes exerçant des activités d'intérêt international, ainsi que des membres des missions diplomatiques, mérite toute l'attention de la communauté internationale, et il espère que la Commission du droit international donnera la priorité à l'examen de cette question, conformément à la résolution 2780 (XXVI) de l'Assemblée générale.



HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre librairie ou adressez-vous à: Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.
