

Columbia Law School

Scholarship Archive

Faculty Scholarship

Faculty Publications

2015

Commentaire de l'Article 19 de la Convention de Vienne de 1978 sur la Succession d'État en Matière de Traités: Participation à des Traités Signés par l'État Prédécesseur sous Réserve de Ratification, d'Acceptation ou d'Approbation

Petros C. Mavroidis

Columbia Law School, petros.mavroidis@unine.ch

Dr. Vassilis P. Tzevelekos

University of Liverpool School of Law & Social Justice, vassilis.tzevelekos@gmail.com

Follow this and additional works at: https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship



Part of the [International Law Commons](#)

Recommended Citation

Petros C. Mavroidis & Dr. Vassilis P. Tzevelekos, *Commentaire de l'Article 19 de la Convention de Vienne de 1978 sur la Succession d'État en Matière de Traités: Participation à des Traités Signés par l'État Prédécesseur sous Réserve de Ratification, d'Acceptation ou d'Approbation*, LA CONVENTION DE VIENNE DE 1978 SUR LA SUCCESSION D'ÉTATS EN MATIÈRE DE TRAITÉS: COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE ET ET ÉTUDES THÉMATIQUES, GIOVANNI DISTEFANO, GLORIA GAGGIOLI & AYMERIC HECHÉ, Eds., BRUYLANT, 2016 (2015).

Available at: https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/2379

This Working Paper is brought to you for free and open access by the Faculty Publications at Scholarship Archive. It has been accepted for inclusion in Faculty Scholarship by an authorized administrator of Scholarship Archive. For more information, please contact scholarshiparchive@law.columbia.edu.

Commentaire de l'article 19
de la Convention de Vienne de 1978 sur la succession d'État en matière de traités:
participation à des traités signés par l'État prédécesseur
sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation

Professor Petros C. Mavroidis
European University Institute

Dr. Vassilis P. Tzevelekos
University of Hull

Article 19 – Participation à des traités signés par l'Etat prédécesseur sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation

1. Sous réserve des paragraphes 3 et 4, si avant la date de la succession d'Etats, l'Etat prédécesseur a signé un traité multilatéral sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation et que, ce faisant, son intention a été que le traité s'étende au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, l'Etat nouvellement indépendant peut ratifier, accepter ou approuver le traité comme s'il l'avait signé et peut devenir ainsi Etat contractant ou partie au traité.
2. Aux fins du paragraphe 1, à moins qu'une intention différente ne ressorte du traité ou ne soit par ailleurs établie, la signature d'un traité par l'Etat prédécesseur est réputée exprimer l'intention que le traité s'étende à l'ensemble du territoire pour les relations internationales duquel l'Etat prédécesseur était responsable.
3. Le paragraphe 1 ne s'applique pas s'il ressort du traité ou s'il est par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'Etat nouvellement indépendant serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité.
4. Si, aux termes du traité ou en raison du nombre restreint des Etats ayant participé à la négociation ainsi que de l'objet et du but du traité, on doit considérer que la participation au traité de tout autre Etat exige le consentement de toutes les parties ou de tous les Etats contractants, l'Etat nouvellement indépendant ne peut devenir Etat contractant ou partie au traité qu'avec un tel consentement.

Bibliographie : M. BEDJAOUI, « Problèmes récents de succession d'États dans les États nouveaux », *RCADI*, vol. 130, 1970, pp. 455-586; M. CRAVEN, *The Decolonization of International Law: State Succession and the Law of Treaties*, Oxford, OUP, 2007; A. GRUBER, *Le droit international de la succession d'États*, Bruxelles, Bruylant, 1986; K. J. Keith, D. P. O'CONNELL, « State Succession to Treaties in the Commonwealth: Two Replies », *ICLQ*, vol. 13, 1964, 1441-1453; F. E. KRENZ, « Newly Independent States and the Problem of State Succession », *Nordic Journal of International Law*, vol. 33, 1963, pp. 97-111; M. KOSKENNIEMI, « Report of the Director of Studies of the English-Speaking Section of the Centre », P.M. Eisemann, M. Koskenniemi (éds.), *La succession d'Etats : la codification à l'épreuve des faits*, Académie de droit international de la Haye, The Hague, Martinus Nijhoff, 2000, pp. 65-132; J. MALLAMUD, « Optional Succession to Treaties by Newly Independent States », *AJIL*, vol. 63, 1969, pp. 782-791; Z. MÉRIBOUTE, *La codification de la succession d'États aux traités : Décolonisation, sécession, unification*, Paris, PUF, 1984; D. P. O'CONNELL, *State Succession in Municipal Law and International Law*, vol. II, CUP, Cambridge, 1967; F. PAGANI, « Identité et succession d'Etats aux instruments conventionnels relatifs au désarmement et à la maîtrise des armements », P.M. Eisemann, M. Koskenniemi (éds.), *La succession d'Etats : la codification à l'épreuve des faits*, Académie de droit international de la Haye, La Haye, Martinus Nijhoff, 2000, pp. 437-464; P. PAZARTZIS, *La succession d'États aux traités multilatéraux à la lumière des mutations territoriales récentes*, Paris, Pedone, 2002; R. SCHAFFER, « Succession to Treaties: South African Practice in the Light of Current Developments in International Law », *ICLQ*, vol. 30, 1981, pp. 593-627; O. UDOKANG, *Succession of New States to International Treaties*, New York, Oceana, 1972; K. ZEMANEK, « State Succession after Decolonization », *RCADI*, vol. 116, 1965, pp. 181-300; A. ZIMMERMANN, *Staatenachfolge in völkerrechtliche Verträge*, Berlin, Springer, 2000.

I. Caractéristiques générales

1. Aux termes de l'article 19 de la CVSE, le fait que la signature d'un traité multilatéral par le prédécesseur d'un Etat nouvellement indépendant soit assujettie à ratification, acceptation ou approbation, ne saurait pas constituer un obstacle pour que ce dernier devienne Etat contractant¹ au traité en son nom propre. Il est ainsi permis à l'Etat successeur de profiter de la signature de son prédécesseur -sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation- reflétant l'intention de ce dernier que le traité s'étende au territoire auquel se rapporte la succession. Ainsi, une prérogative est établie en faveur de l'Etat successeur qui dispose du droit, s'il le désire, de profiter du lien juridique établi par les actes de son prédécesseur entre son territoire et un traité² et de devenir ainsi, soit partie en approuvant, acceptant ou ratifiant le traité s'il est déjà en vigueur, soit Etat contractant, si le traité n'est pas encore en vigueur³.

2. Ici, le terme prérogative n'est pas choisi au hasard. En effet, l'Etat successeur apparaît pouvoir bénéficier de la simple signature⁴ de son prédécesseur et obtenir ainsi la faculté de devenir Etat contractant au traité. Le Comité de rédaction était conscient du fait que plusieurs membres de la CDI estimaient que « *le simple fait que l'Etat prédécesseur [ait] signé un traité sous réserve de ratification ou d'approbation ne donne aucun droit à l'Etat successeur* »⁵.

¹ Aux termes de l'article 2 par. 1 alinéa k de la CVSE « 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 ».

² CDI, A/8710/Rev. I, Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingt-quatrième session (2 mai - 7 juillet 1972), *AnnCDI*, 1972, vol. II, p. 281.

³ Dans sa première version, le texte de l'article distinguait clairement entre ces deux alternatives. Ainsi, « [l']alinéa a du paragraphe 1 du texte proposé vise le cas des traités déjà en vigueur, comme le montre l'emploi du mot « partie ». L'alinéa b vise le cas des traités non encore en vigueur, comme le montre l'expression « Etat contractant ». ». CDI, A/CN.4/SR.1187, Compte rendu analytique de la 1187e séance (2 juin 1972), *AnnCDI*, 1972, vol. I, p. 229.

⁴ CDI, A/8710/Rev. I, Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingt-quatrième session (2 mai - 7 juillet 1972), *AnnCDI*, 1972, vol. II, p. 281.

⁵ CDI, A/CN.4/SR.1187, Compte rendu analytique de la 1187e séance (2 juin 1972), *AnnCDI*, 1972, vol. I, p. 229.

Toutefois, il a jugé qu'il serait mieux d'attendre que les gouvernements s'expriment sur la question⁶. Les réponses données par les Etats manquent de clarté. Certains paraissaient approuver implicitement que l'article soit inclus dans le projet de codification de la CDI, alors que la Belgique et la Zambie maintenaient que celui-ci manquait d'utilité pratique⁷. Seuls le Royaume Uni et la Suède se sont ouvertement opposés, le premier justifiant son choix sur la base d'inconvénients présentés par l'article 19 quant à la détermination de l'intention du prédécesseur⁸, et la deuxième mettant l'accent sur l'inégalité créée entre l'Etat successeur et les autres Etats contractants tant sur le plan général (à cause de la logique du principe de la *tabula rasa* qui régit la codification quant aux Etats nouvellement indépendants), ainsi que, plus concrètement, en raison de la mise en application dudit principe dans le contexte de l'article 19⁹. Cela étant, le nouveau Rapporteur spécial, Sir Vallat, prenant aussi en considération le fait que « *le lien juridique entre l'Etat nouvellement indépendant et le traité n'est pas suffisant pour qu'il soit justifié de donner à [l'Etat successeur] le droit de ratifier un traité multilatéral qui a été signé par l'Etat prédécesseur* »¹⁰, proposa que l'article soit supprimé du projet de la CDI¹¹. Le débat au sein de la CDI fut animé et la Commission était divisée quant à la question de savoir s'il fallait maintenir l'article 19¹². Toutefois, la majorité de ses membres ont opté pour son approbation provisoire pour que le Comité de rédaction de la Convention puisse se prononcer¹³.

3. Le texte de l'article 19 est fondé sur l'article 14 de la CVDT¹⁴. La CDI a pris note du fait que, outre la signature, d'autres méthodes existent aussi pour l'authentification du texte d'un traité, ainsi que du fait que, outre les ratification, acceptation et approbation, d'autres méthodes existent également pour que l'Etat exprime son consentement à être lié¹⁵. La question était donc de savoir si l'article 19 de la CVSE devrait inclure ces autres méthodes d'expression du consentement à se lier. « *Néanmoins, la Commission a estimé que la procédure visée par [ledit article de la CVSE] était la procédure normale et qu'il ne fallait pas étendre la portée [de cet article] aux cas éventuels qui se situeraient en dehors du champ de l'article de cette convention* »¹⁶. La valeur particulière dont la signature jouit au sein de la CVDT justifie, d'après la CDI, son choix de limiter la portée de l'article 19 à la signature

⁶ CDI, A/CN.4/SR.1187, Compte rendu analytique de la 1187e séance (2 juin 1972), *AnnCDI*, 1972, vol. I, p. 229.

⁷ CDI, A/CN.4/278 and Add.1-6, Premier rapport sur la succession d'États en matière de traités, par Sir Francis Vallat, Rapporteur spécial, *AnnCDI*, 1974, vol. II 1^{ère} partie, p. 51. V. aussi, parmi d'autres, la thèse similaire défendue par le membre de la CDI, Hambro, pour qui l'article 19 est inutile. CDI, A/CN.4/SR.1271, Compte rendu analytique de la 1271e séance (5 juin 1974), *AnnCDI*, 1974, vol. I, p. 112.

⁸ CDI, A/CN.4/275 et Add.1 & 2, Observations des États Membres sur le projet d'articles sur la succession d'États en matière de traités adoptés par la CDI à sa vingt-quatrième session, *AnnCDI*, 1974, vol. II 1^{ère} partie, p. 336.

⁹ CDI, A/CN.4/275 et Add.1 & 2, Observations des États Membres sur le projet d'articles sur la succession d'États en matière de traités adopté par la CDI à sa vingt-quatrième session, *AnnCDI*, 1974, vol. II 1^{ère} partie, pp. 339 s., notamment p. 341.

¹⁰ CDI, A/CN.4/SR.1271, Compte rendu analytique de la 1271e séance (5 juin 1974), *AnnCDI*, 1974, vol. I, p. 111.

¹¹ CDI, A/CN.4/278 and Add.1-6, Premier rapport sur la succession d'États en matière de traités, par Sir Francis Vallat, Rapporteur spécial, *AnnCDI*, 1974, vol. II 1^{ère} partie, p. 51.

¹² CDI, A/CN.4/SR.1271, Compte rendu analytique de la 1271e séance (5 juin 1974), *AnnCDI*, 1974, vol. I, pp. 111-114.

¹³ CDI, A/CN.4/SR.1271, Compte rendu analytique de la 1271e séance (5 juin 1974), *AnnCDI*, 1974, vol. I, pp. 114 et 115.

¹⁴ CDI, A/CN.4/SR.1187, Compte rendu analytique de la 1187e séance (2 juin 1972), *AnnCDI*, 1972, vol. I, p. 229.

¹⁵ V. l'article 11 de la CVDT.

¹⁶ CDI, A/9610/Rev. 1, Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingt-sixième session (6 mai - 26 juillet 1974), *AnnCDI*, 1974, vol. II, p. 229.

sujette à ratification, acceptation ou approbation¹⁷. Ainsi, « [l]es 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 le traité »¹⁸.

4. Le droit de l'Etat nouvellement indépendant de ratifier le traité multilatéral signé par son prédécesseur doit être exercé conformément aux procédures et conditions fixées par le traité multilatéral en question. Cette exigence, ainsi que le fait que l'aspect temporel devrait être examiné de manière plus systématique quant à l'article 17, et l'article 18¹⁹ de la CVSE, ont mené la CDI à s'abstenir de l'inclusion dans le texte de l'article 19 des conditions quant au délai dans lequel l'Etat doit ratifier le traité signé par son prédécesseur²⁰.

1. Les points épineux : à la recherche de fondements

- a. L'intention du prédécesseur et l'absence de liens suffisants entre le traité multilatéral signé sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation et le territoire

5. Les deux conditions cumulatives pour qu'un Etat nouvellement indépendant puisse bénéficier du droit de succession sont, d'une part, le consentement, voire la volonté du prédécesseur d'établir des liens entre un territoire et un traité, et, d'autre part, l'existence de ces liens²¹. Afin que l'Etat nouvellement indépendant participe aux traités multilatéraux de son prédécesseur, il lui faut donc un élément « objectif », consistant en un lien juridique entre le traité et son territoire, tel qu'établi par la volonté de son prédécesseur. Pourtant, bien que ce lien soit apparent dans les cas des articles 17 et 18 CVSE, tel n'est pas le cas de l'article 19. En tant que telle, une signature sujette à ratification, acceptation ou approbation n'équivaut pas au consentement de l'Etat à être lié²². La signature du traité ne crée pas des droits ou obligations définitifs pour l'Etat signataire, ni, bien évidemment, pour son successeur. Selon la CIJ, « [i]l est évident que sans la ratification, la signature ne rend pas l'État signataire partie à la Convention ; elle établit néanmoins au profit de cet État un statut provisoire. [...] les États signataires ont procédé à une partie des actes nécessaires à l'exercice du droit

¹⁷ CDI, A/9610/Rev. 1, Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingt-sixième session (6 mai - 26 juillet 1974), *AnnCDI*, 1974, vol. II, p. 229.

¹⁸ CVSE, article 2 par. 1 alinéa i.

¹⁹ CDI, A/CN.4/SR.1271, Compte rendu analytique de la 1271e séance (5 juin 1974), *AnnCDI*, 1974, vol. I, p. 114.

²⁰ CDI, A/CN.4/278 and Add.1-6, Premier rapport sur la succession d'États en matière de traités, par Sir Francis Vallat, Rapporteur spécial, *AnnCDI*, 1974, vol. II 1^{ère} partie, p. 51.

²¹ A. Gruber, *Le droit international de la succession d'États*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 175.

²² V. aussi l'article 14 de la CVDT. D'après le membre de la CDI, Sette Câmara, la signature dont il s'agit dans l'article 19, « n'établit pas le consentement de l'Etat prédécesseur à être lié mais n'est qu'un premier geste vers la participation future au traité ». De même, l'autre membre de la CDI, Kearney, maintenait que « l'acte de la signature a un effet politique et moral plutôt que juridique ». Cf. la position de Bedjaoui, qui, en tant que membre de la CDI, soulignait que la signature de l'Etat prédécesseur « constitue un commencement d'exécution », et, notamment, celle de Reuter qui observait que « conformément à la jurisprudence et à la Convention de Vienne, la signature a un effet juridique. En effet, un Etat signataire qui n'a pas ratifié un traité a juridiquement le droit d'opposer des objections à l'égard des réserves faites par un autre Etat ou de les accepter ». D'après Reuter, si l'Etat successeur est également lié par la position de son prédécesseur concernant les réserves, l'article 19 a « toute sa signification ». Dans le cas contraire, cet article n'est qu'une « erreur juridique ». CDI, A/CN.4/SR.1271, Compte rendu analytique de la 1271e séance (5 juin 1974), *AnnCDI*, 1974, vol. I, pp. 112 et 113.

d'[é]tre partie. [...] [L]a signature constitue la première étape dans la participation à [un traité] »²³.

6. Une solution possible à ce problème pourrait venir de la CVDT et de son article 18 qui dispose que l'Etat signataire doit s'abstenir de tout acte qui priverait de ses but et objet un traité qui n'est pas encore entré en vigueur. Bien que de portée limitée, une obligation juridique est donc née pour les Etats signataires, y compris le prédécesseur, établissant ainsi un certain lien -bien que quelque peu anémique- entre le traité et son territoire.

Toutefois, cette solution n'est guère dépourvue de problèmes, ainsi que de criticisme. D'abord, il y a le problème du double privilège dont l'Etat nouvellement indépendant est doté par l'article 19. Celui-ci dispose de la discrétion dans son choix de joindre ou non un traité multilatéral signé, mais pour lequel son prédécesseur n'avait pas exprimé son consentement final à être lié. Ainsi, bien que libre de toute obligation juridique à ce qu'il devienne partie au traité, ce même Etat semble pouvoir exiger des autres contractants au traité signé mais non ratifié, accepté ou approuvé par son prédécesseur, d'agir de bonne foi, en raison du lien juridique par rapport au traité créé par leur signature. La CDI avait confirmé qu'*« il ne conviendrait pas de considérer l'Etat successeur comme lié par l'obligation d'agir de bonne foi [...] avant que cet Etat ait au moins manifesté son consentement à être lié et à devenir un Etat contractant. »²⁴*. L'Etat successeur est exclu de l'obligation prévue par ledit article de la CVDT²⁵, mais peut exiger de tout autre Etat contractant de se comporter de sorte à ne pas priver le traité multilatéral en question -signé par son prédécesseur sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation- des ses but et objet. Bien que la CDI se soit alignée sur les objections émises par la Suède²⁶ et ait reconnu l'inégalité créée entre l'Etat nouvellement indépendant (qui n'est pas lié par l'obligation d'agir de bonne foi qui incombait à son prédécesseur) et les autres signataires, elle a estimé *« cependant que cela ne constituait pas, en soi, une raison suffisante pour omettre l'article du projet »²⁷*. Une fois de plus, donc, la CDI a primé l'aspect positif de la règle de la *tabula rasa* (question discutée en détail *infra*), visant à sauvegarder le droit de l'Etat nouvellement indépendant de pouvoir profiter à titre tout discrétionnaire du lien juridique limité établi par les actes de son prédécesseur entre son territoire et un traité multilatéral sans égard à la volonté des autres Etats signataires pour lesquels celui-ci développe ses effets, y compris l'obligation de ne pas mettre en péril ses but et objet.

Outre la question du double privilège, il va de soi que les liens entre le territoire et le traité multilatéral établis par la simple signature, sont de loin moins forts par rapport à ceux du cas de l'article 17²⁸. Ainsi, le représentant de l'Italie auprès de la Conférence de Vienne notait que l'article 19, ainsi que l'article 18 CVSE, ne portent pas *« sur la succession d'Etats au sens strict, puisque les traités non ratifiés ou non en vigueur n'ont pas créé des liens*

²³ CIJ, *Réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*, avis consultatif du 28 mai 1951, p. 28.

²⁴ CDI, *A/8710/Rev. 1*, Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingt-quatrième session (2 mai - 7 juillet 1972), *AnnCDI*, 1972, vol. II, p. 282.

²⁵ Car, comme l'expliquait le membre de la CDI, Yasseen, *« l'obligation d'agir de bonne foi, visée à l'article 18 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, ne peut s'appliquer par analogie à l'Etat successeur puisqu'il n'a pas lui-même signé le traité »*. CDI, *A/CN.4/SR.1271*, Compte rendu analytique de la 1271e séance (5 juin 1974), *AnnCDI*, 1974, vol. I, p. 111.

²⁶ CDI, *A/CN.4/275 et Add.1 & 2*, Observations des États Membres sur le projet d'articles sur la succession d'États en matière de traités adopté par la CDI à sa vingt-quatrième session, *AnnCDI*, 1974, vol. II 1^{ère} partie, p. 341.

²⁷ CDI, *A/9610/Rev. 1*, Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingt-sixième session (6 mai - 26 juillet 1974), *AnnCDI*, 1974, vol. II, p. 229.

²⁸ CDI, *A/9610/Rev. 1*, Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingt-sixième session (6 mai - 26 juillet 1974), *AnnCDI*, 1974, vol. II, p. 223.

juridiques qui sont à la base même de la succession proprement dite »²⁹. Afin donc de vérifier si les liens existants sont suffisants, justifiant ainsi la faculté de l'État nouvellement indépendant de devenir partie ou contractant à un traité multilatéral signé par son prédécesseur, il faut se tourner vers la force génératrice de ces liens, à savoir l'élément subjectif de l'intention du prédécesseur, an tant que signataire, d'étendre le traité multilatéral en question au territoire auquel se rapporte la succession.

7. Il faut donc rechercher quelle a été la volonté de l'État signataire. Telle a été l'idée du Rapporteur spécial de la CDI, Sir Waldock, qui, soutenu par l'autre membre de la CDI, Reuter, a insisté que, outre la signature établissant des liens entre un traité et le territoire auquel se réfère la succession, il fallait aussi mettre l'accent sur l'intention de l'État signataire. Ainsi, le texte de l'article fut modifié à ce qu'il rende « *de façon plus explicite l'idée que l'intention réelle au moment de la signature était que le traité s'étende au territoire dont il s'agit* »³⁰. Ainsi, plutôt que l'acte matériel de la signature, c'est l'intention du prédécesseur qui compte pour Waldock.

A cet égard, la CVDT offre une solution assez commode. Son article 29 prévoit qu'« [à] moins qu'une intention différente ne ressorte du traité ou ne soit par ailleurs établie, un traité lie chacune des parties à l'égard de l'ensemble de son territoire. ». Le deuxième paragraphe de l'article 19 de la CVSE reproduit *verbatim* le texte dudit article de la CVDT et établit ainsi la présomption que la signature du prédécesseur reflète son intention que le traité s'entende à l'ensemble du territoire pour les relations internationales duquel il était responsable³¹. Le champ d'application de l'article 29 de la CVDT se voit ainsi étendu aussi aux traités simplement signés³². Il sert donc de « source d'inspiration » pour inclure dans l'article 19 paragraphe 2 la même présomption quant à la portée de la signature³³. Lorsqu'un traité ne contient pas des dispositions quant à son application territoriale, il est présumé que l'intention du prédécesseur est d'appliquer le traité à l'égard de l'ensemble de son territoire, y compris tout territoire dépendant auquel la succession s'applique.

Or, cette présomption n'est qu'une... présomption. Les difficultés subsistent quant à la détermination de l'intention de l'État signataire, au moment de la signature, quant aux territoires auxquels le traité s'applique. Cela étant, les membres de la CDI Kearney et Quentin-Baxter proposaient de retenir l'article en se débarrassant complètement du critère de l'intention et en s'appuyant sur seul le critère de la signature du traité³⁴. D'après l'autre membre de la CDI, Elias, le problème de la détermination de l'intention de l'État prédécesseur au moment de la signature ne saurait pas justifier la suppression de l'article³⁵.

²⁹ V. *Comptes rendus analytiques des séances de la Commission plénière, 27^e séance, 25 avril 1977, Conférence des Nations Unies sur la succession d'États en matière de traités, Documents officiels, volume I*, p. 178. Il est toutefois intéressant de noter que, malgré ses remarques critiques, vue l'« *utilité générale* » des traités multilatéraux, l'Italie ne s'opposait pas à l'article 19.

³⁰ CDI, *A/CN.4/SR.1187*, Compte rendu analytique de la 1187^e séance (2 juin 1972), *AnnCDI*, 1972, vol. I, p. 230.

³¹ CDI, *A/9610/Rev. 1*, Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingt-sixième session (6 mai - 26 juillet 1974), *AnnCDI*, 1974, vol. II, p. 229, ainsi que p. 223 qui traite de la même question dans le contexte de l'article 17, en se référant à la pratique du Secrétaire général qui « [l]orsque le traité ne contient aucune disposition relative à l'application territoriale, [il] part du principe que [...] le traité liait l'État prédécesseur à l'égard de l'ensemble de son territoire, et par conséquent à l'égard de tous ses territoires dépendants ».

³² A. Gruber, *Le droit international de la succession d'États*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 177.

³³ CDI, *A/CN.4/SR.1271*, Compte rendu analytique de la 1271^e séance (5 juin 1974), *AnnCDI*, 1974, vol. I, p. 114.

³⁴ CDI, *A/CN.4/SR.1271*, Compte rendu analytique de la 1271^e séance (5 juin 1974), *AnnCDI*, 1974, vol. I, pp. 112-113.

³⁵ CDI, *A/CN.4/SR.1271*, Compte rendu analytique de la 1271^e séance (5 juin 1974), *AnnCDI*, 1974, vol. I, p. 112.

De son côté, dans son rapport, le deuxième Rapporteur spécial, Sir Vallat, admet ouvertement que la question de l'intention de l'Etat signataire n'est pas toujours facile à établir, sauf si celle-ci est précisée par cet Etat, soit au moment de la signature, soit d'une autre manière³⁶. Ainsi, selon lui, « [l]e principal problème que soulève l'article [19 ...], réside dans l'impossibilité d'établir, par des moyens objectifs, l'intention de l'Etat signataire au moment de la signature »³⁷. Cette remarque reflète aussi le scepticisme avec lequel le Royaume Uni a reçu l'article 19, en expliquant que sa pratique était de consulter les gouvernements locaux des territoires dépendants et de leur demander leur position par rapport à un traité signé mais non ratifié³⁸. Il peut donc arriver que l'Etat prédécesseur renonce à son intention, telle qu'elle était à l'heure de la signature du traité, après s'être consulté avec les autorités locales, le succédant.

b. L'absence d'une pratique étoffée

8. Contrairement aux articles 17 et 18, à l'heure de sa codification, l'article 19 était dépourvu de fondements dans la pratique étatique³⁹. La question des traités signés mais non ratifiés par l'Etat prédécesseur avait été posée quant à un nombre de tels traités, « *de caractère technique et non politique* »⁴⁰ conclus au sein de la Société des Nations et fut, finalement, incluse dans le Mémoire du Secrétaire de la CDI du 10 décembre 1962, intitulé « *La succession d'Etats et les conventions multilatérales générales dont le Secrétaire général est dépositaire* ». D'après la CDI,

« [l]es listes de traités adressées aux nouveaux États ne comprennent pas les traités qui avaient été signés mais non ratifiés par l'État prédécesseur. Dans la pratique, le cas ne s'est pas encore présenté d'un nouvel État 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 État 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 un État 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 des nouveaux États et les nouveaux États ont quelquefois indiqué qu'ils avaient intérêt à devenir parties à ces traités. »⁴¹.

L'Assemblée générale traita la question en faveur de l'adhésion aux traités multilatéraux des Etats nouvellement indépendants et, en s'appuyant sur l'avis exprimé par la CDI dans son

³⁶ CDI, *A/CN.4/278 and Add.1-6*, Premier rapport sur la succession d'États en matière de traités, par Sir Francis Vallat, Rapporteur spécial, *AnnCDI*, 1974, vol. II 1^{ère} partie, p. 51.

³⁷ CDI, *A/CN.4/SR.1271*, Compte rendu analytique de la 1271^e séance (5 juin 1974), *AnnCDI*, 1974, vol. I, p. 114.

³⁸ CDI, *A/CN.4/275 et Add.1 & 2*, Observations des États Membres sur le projet d'articles sur la succession d'États en matière de traités adopté par la CDI à sa vingt-quatrième session, *AnnCDI*, 1974, vol. II 1^{ère} partie, p. 336.

³⁹ CDI, *A/CN.4/278 and Add.1-6*, Premier rapport sur la succession d'États en matière de traités, par Sir Francis Vallat, Rapporteur spécial, *AnnCDI*, 1974, vol. II 1^{ère} partie, pp. 50 et 51.

⁴⁰ AG, Participation aux traités multilatéraux généraux conclus sous les auspices de la Société des Nations, *A/RES/1903(XVIII)*, du 18 novembre 1963.

⁴¹ CDI, *A/CN.4/SER.A/1962/Add.1*, Documents de la quatorzième session y compris le rapport de la Commission à l'Assemblée générale, *AnnCDI*, 1962, vol. II, document *A/CN.4/150*, p. 144, par. 151.

étude afférente⁴², décida qu'elle avait la compétence (que les traités en question conféraient initialement au Conseil de la Société de nations) d'inviter les Etats concernés à y adhérer⁴³. Toutefois, force est de noter que ni l'Assemblée générale, ni la CDI dans l'étude susmentionnée paraissent ignorer la volonté des Etats contractants⁴⁴. Ainsi, la CDI notait que, dans leur majorité, ces traités contiennent

« des clauses de participation [...] formulées de manière à ouvrir le traité à tout Membre de la Société des Nations et à tout autre Etat auquel le Conseil de la Société des Nations aura communiqué copie du traité à cet effet. Ainsi, non seulement les représentants chargés de la négociation, lorsqu'ils ont rédigé le traité, ont eu l'intention d'autoriser le Conseil de la Société des Nations à admettre d'autres Etats à devenir parties au traité, mais aussi chaque partie, lorsqu'elle a donné son consentement définitif au traité, a expressément conféré ce pouvoir au Conseil. »⁴⁵.

Autrement dit, en l'espèce, les Etats ont donné leur « *consentement exprès à ce que le traité soit ouvert non seulement à tout Membre de la Société des Nations, mais aussi à tout autre Etat selon la décision d'un organe extérieur au traité, à savoir le Conseil de la Société des Nations.* »⁴⁶. Enfin, en ce qui concerne le reste des traités, ceux-ci étaient destinés à être des traités fermés. Pratiquement, ces traités ne présentent aucun intérêt pour les nouveaux Etats⁴⁷. Par conséquent, la CDI conclut que ce qui était essentiellement en jeu ce n'était pas la question du respect de la volonté étatique, mais la substitution des Nations Unies à la Société des Nations, question soumise au consentement des membres de l'ONU qui sont parties aux traités en cause⁴⁸.

9. Le bilan de la pratique en la matière ne justifie pas le choix fait par la CDI dans son article 19. Celui-ci ne trouve de soutien ni dans la pratique étatique⁴⁹, ni dans celle du

⁴² CDI, *A/CN.4/SER.A/1963/Add.1*, Documents de la quinzième session y compris le rapport de la Commission à l'Assemblée générale, *AnnCDI*, 1963, vol. II, document *A/5509*, Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa quinzième session (6 mai - 12 juillet 1963), pp. 227 *et seq.*, par. 18 à 50.

⁴³ AG, Participation aux traités multilatéraux généraux conclus sous les auspices de la Société des Nations, *A/RES/1903(XVIII)*, du 18 novembre 1963, par. 1.

⁴⁴ CDI, *A/CN.4/SER.A/1963/Add.1*, Documents de la quinzième session y compris le rapport de la Commission à l'Assemblée générale, *AnnCDI*, 1963, vol. II, document *A/5509*, Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa quinzième session (6 mai - 12 juillet 1963), pp. 231-232, par. 41.

⁴⁵ CDI, *A/CN.4/SER.A/1963/Add.1*, Documents de la quinzième session y compris le rapport de la Commission à l'Assemblée générale, *AnnCDI*, 1963, vol. II, document *A/5509*, Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa quinzième session (6 mai - 12 juillet 1963), p. 232, par. 47.

⁴⁶ CDI, *A/CN.4/SER.A/1963/Add.1*, Documents de la quinzième session y compris le rapport de la Commission à l'Assemblée générale, *AnnCDI*, 1963, vol. II, document *A/5509*, Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa quinzième session (6 mai - 12 juillet 1963), p. 233, par. 47.

⁴⁷ CDI, *A/CN.4/SER.A/1963/Add.1*, Documents de la quinzième session y compris le rapport de la Commission à l'Assemblée générale, *AnnCDI*, 1963, vol. II, document *A/5509*, Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa quinzième session (6 mai - 12 juillet 1963), p. 233, par. 47.

⁴⁸ CDI, *A/CN.4/SER.A/1963/Add.1*, Documents de la quinzième session y compris le rapport de la Commission à l'Assemblée générale, *AnnCDI*, 1963, vol. II, document *A/5509*, Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa quinzième session (6 mai - 12 juillet 1963), p. 233, par. 49, ainsi que AG, Participation aux traités multilatéraux généraux conclus sous les auspices de la Société des Nations, *A/RES/1903(XVIII)*, du 18 novembre 1963, par. 2.

⁴⁹ Pour le Royaume Uni, s'opposant à l'article 19, celui-ci non seulement est dépourvu des fondements dans la pratique, mais il va contre celle-ci. Ainsi, lors des négociations au sein de la Conférence des Vienne, le représentant du Royaume Uni, notait que ledit article « *représente [...] davantage un travail de développement progressif du droit international qu'un travail de codification, et il n'existe pas de raison suffisamment convaincante pour justifier une dérogation à la pratique existante des Etats* ». V. *Comptes rendus analytiques des séances de la Commission plénière, 27^e séance, 25 avril 1977, Conférence des Nations Unies sur la succession d'États en matière de traités, Documents officiels, volume I*, p. 178.

Secrétaire général⁵⁰, qui s'abstenait « *d'inclure dans les listes de traités adressées aux Etats successeurs tout traité simplement signé et non ratifié par l'Etat prédécesseur* »⁵¹. De même, la solution optée par la CDI, lorsque celle-ci avait été appelée à donner son avis quant à la faculté de nouveaux Etats de devenir parties à ce petit nombre des traités multilatéraux susmentionnés, signés au sein de la Société des nations, mais non ratifiés par leur prédécesseurs, plaçait l'accent sur la volonté des Etats contractants et non sur celle des nouveaux Etats.

Malgré cela, la CDI a finalement considéré qu'il faudrait reconnaître à l'Etat nouvellement indépendant la liberté d'accéder au cercle des Etats contractants et de ratifier un traité sur la base de la signature, et des liens limités ainsi établis, de son prédécesseur, le but étant, non seulement de compléter les articles 17 et 18 et de donner à la CVSE le détail nécessaire qui lui permettrait de combler ce qui pourrait constituer dans l'avenir une lacune potentielle, mais aussi, et principalement, de favoriser ce type particulier d'Etats issus de la colonisation. Toutefois, comme nous le verrons, des limitations sont imposées, au moins en ce qui concerne les traités dits restreints, où le consentement de toutes les parties ou de tous les Etats contractants est exigé.

II. La justification et l'utilité de l'article 19

1. But et objet

10. L'article 19 vise à favoriser l'efficacité des traités multilatéraux, mais aussi -et principalement- l'Etat nouvellement indépendant⁵². La CDI est parfaitement consciente de la prérogative que son article 19 établit en faveur de l'Etat nouvellement indépendant, tant sur le plan général (droit de devenir partie à un traité multilatéral sans égard au consentement, voire à la volonté des autres Etats contractants), que sur la base du double privilège analysé plus haut (dérivé de l'obligation des autres Etats contractants au traité signé mais non ratifié, accepté ou approuvé par son prédécesseur d'agir de bonne foi et de ne pas priver le traité de son but et objet), qui lui est donné. Elle se sent, donc, obligée de souligner que l'article 19 n'est en effet que d'une utilité pratique limitée. Ainsi, même « *[s]i 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.* »⁵³.

11. Mais, si tel est le cas, se pose la question de savoir pourquoi la CDI s'efforce à inclure dans sa codification ce qui, n'ayant qu'une « *importance marginale* »⁵⁴, lui semble être peu probable de se produire dans la pratique étatique internationale. Une autre finalité -double toujours- devrait donc également être ajoutée dans la téléologie de l'article 19. La disposition vise à compléter les articles 17 et 18 de la CVSE, ainsi qu'à régler ce qui aux yeux

⁵⁰ Pour un bilan de la pratique du Secrétaire général vis-à-vis des Etats nouvellement indépendants en tant que dépositaire des traités multilatéraux (en général et non seulement des traités signés et non ratifiés), les critères animant cette pratique, ainsi que la réaction des diverses Etats, v. O. UDOKANG, *Succession of New States to International Treaties*, New York, Oceana, 1972, pp. 230 et seq..

⁵¹ CDI, *A/8710/Rev. 1*, Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingt-quatrième session (2 mai - 7 juillet 1972), *AnnCDI*, 1972, vol. II, p. 282.

⁵² CDI, *A/8710/Rev. 1*, Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingt-quatrième session (2 mai - 7 juillet 1972), *AnnCDI*, 1972, vol. II, p. 281. V. aussi les commentaires du membre de la CDI, Bedjaoui. CDI, *A/CN.4/SR.1271*, Compte rendu analytique de la 1271e séance (5 juin 1974), *AnnCDI*, 1974, vol. I, p. 112.

⁵³ CDI, *A/8710/Rev. 1*, Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingt-quatrième session (2 mai - 7 juillet 1972), *AnnCDI*, 1972, vol. II, p. 281.

⁵⁴ CDI, *A/CN.4/SR.1187*, Compte rendu analytique de la 1187e séance (2 juin 1972), *AnnCDI*, 1972, vol. I, p. 229.

de la CDI constitue une question d'ordre général⁵⁵. Ainsi, bien qu'une différence évidente et pesante existe entre la position d'un Etat engagé définitivement à être lié par un traité multilatéral, que celui-ci soit en vigueur à la date de la succession d'Etats (article 17 CVSE) ou non (article 18 CVSE), et celle de l'Etat ayant -tout simplement- signé un traité multilatéral sous réserve de ratification, acceptation ou approbation (article 19 CVSE), la CDI estima qu'elle « *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.* »⁵⁶. Ainsi, le but ultime de ladite provision n'est que de compléter, ainsi que d'élargir le champ des articles 17 et 18 de la CVSE, tels que ceux-ci sont destinés à opérer au sein de l'environnement normatif le plus ample de la CVSE. La CDI aspire à pouvoir combler une lacune potentielle. Pour elle, le fait qu'à l'heure de sa codification, l'article 19 était -ainsi que le révèle d'ailleurs l'absence d'une pratique afférente étoffée- d'une valeur pratique réduite, ne signifie guère l'absence d'un potentiel pour le futur. Plutôt, donc, que de codifier du droit existant en la matière, le but de l'article 19 a été -comme d'ailleurs il est ouvertement admis au préambule de la CVSE- de « *développer progressivement les règles relatives à la succession des Etats en matière de traités en tant que moyen de garantir une plus grande sécurité juridique dans les relations internationales* »⁵⁷.

2. *La place occupée par la disposition au sein de l'architecture de la Convention et l'« acquis » des autres dispositions de la Convention*

12. Vu le caractère complémentaire de l'article 19, celui-ci ne peut qu'être étudié dans son environnement normatif le plus ample. Cela explique aussi son manque d'autonomie. Pour pouvoir analyser sa portée dans toute son ampleur et mieux comprendre les termes employés, il nous faut recourir à bon nombre d'autres dispositions dans la CVSE ainsi que, comme nous l'avons déjà constaté, à la CVDT. De même, pour placer l'article 19 dans la géométrie de la CVSE, il nous faut distinguer entre les niveaux suivants : a) le rapport de l'article 19 avec ses articles contigus, voire les « clones » quant aux limitations prévues, c'est-à-dire les articles 17 et 18, b) le rapport desdits articles et notamment des articles 17 et 19 avec la règle générale de l'article 16, c) ainsi que, finalement, le rapport entre l'article 17 (et, de manière semblable, à un certain degré -voire indirectement- les articles 18 et 19 également) et la prohibition générale de l'article 9.

13. Ainsi, dans un premier lieu, le cas spécial visé par l'article 19 vise à compléter les articles 17 et 18, avec lesquels il partage aussi les exceptions prévues à ses paragraphes 3 et 4. Le schéma est bien équilibré, formant un triangle isocèle parfait. Les articles 17 et 18 se différencient en ce que le premier couvre des traités multilatéraux en vigueur, alors que le deuxième concerne le même type des traités, lorsque ceux-ci ne sont pas encore entrés en vigueur. Dans ces deux cas, est reconnu le droit à l'Etat nouvellement indépendant de profiter des liens établis par son prédécesseur entre son territoire et le traité en question. Il dispose donc du droit de participer aux traités multilatéraux de son prédécesseur en tant qu'Etat partie,

⁵⁵ CDI, A/8710/Rev. 1, Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingt-quatrième session (2 mai - 7 juillet 1972), *AnnCDI*, 1972, vol. II, p. 281.

⁵⁶ CDI, A/8710/Rev. 1, Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingt-quatrième session (2 mai - 7 juillet 1972), *AnnCDI*, 1972, vol. II, p. 281.

⁵⁷ Selon le membre de la Commission, Yasseen, l'article 19 « *devrait être maintenu, même s'il ne reflète pas la pratique. En effet, il ne présente aucun danger et contribue au développement progressif du droit international.* ». CDI, A/CN.4/SR.1271, Compte rendu analytique de la 1271^e séance (5 juin 1974), *AnnCDI*, 1974, vol. I, p. 111. V. aussi, parmi d'autres, Z. Mériboute, *La codification de la succession d'États aux traités : Décolonisation, sécession, unification*, Paris, PUF, 1984, pp. 94-95 et A. Gruber, *Le droit international de la succession d'États*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 177.

sous l'article 17, ou contractant, sous l'article 18. L'article 19 vient offrir une symétrie à la CVDT⁵⁸ ainsi qu'un élargissement du champ d'application de ces deux droits dans les cas aussi où le prédécesseur avait signé un traité multilatéral (que celui-ci soit entré en vigueur ou non) mais n'avait pas établi sur le plan international son consentement à être lié par ce traité en le ratifiant, l'acceptant ou l'approuvant. Ainsi, selon le membre de la CDI, Elias, il y avait de « *bonnes raisons d'inclure cette disposition de compromis, qui paraît nécessaire pour assurer la symétrie de l'idée [que la CDI] désire exprimer dans le projet. Si l'on pouvait considérer les articles [17 et 18] comme complets, on pourrait mettre en doute la nécessité de l'article [19]* »⁵⁹.

14. En même temps, les articles 17 et 19 donnent une certaine tonalité à la règle de la *tabula rasa* ou bien du *clean state*⁶⁰ et au principe de l'intransmissibilité⁶¹ énoncée par l'article 16, qui, à son tour, établit une règle générale concernant, parmi tous les types d'Etats successeurs, seul l'Etat nouvellement indépendant. L'article 16 se réfère aux traités bilatéraux ainsi que multilatéraux en vigueur et exclut la succession automatique, sans préjudice toutefois du droit à succéder, dépendant de la volonté de l'Etat nouvellement indépendant. La place que cet article occupe au sein de la CVSE est celle de la règle générale, voire de la pierre angulaire de la structure de la troisième partie de celle-ci, concernant les Etats nouvellement indépendants -c'est-à-dire des Etats qui, pour des raisons historico-politiques évidentes, ainsi que juridiques, fondées sur le droit des peuples à l'autodétermination, méritent aux yeux de la CDI de jouir d'une place privilégiée, dotée d'un bon nombre de prérogatives. Ainsi, quant à cette catégorie spéciale d'Etats, il est prévu que, non seulement ceux-ci devraient être libres quant à leur choix de maintenir ou non les obligations contractuelles de leur prédécesseur (article 16), mais aussi, de pouvoir, s'ils désirent participer à un traité multilatéral en vigueur, le faire de manière unilatérale (articles 17 et 19). Une option de succession, fondée aussi sur la pratique étatique antérieure à la codification par la CDI, est ainsi établie, donnant à l'Etat nouvellement indépendant le droit de « *pick and choose* », voire de choisir librement les traités multilatéraux par lesquels celui-ci veut être lié⁶². La règle est donc que le type susmentionné d'Etats ne saurait être lié, sauf s'il le désire.

La CVSE opte pour une conception modérée de la règle de la « table rase » qui, d'une part, permet à l'Etat nouvellement indépendant de repartir à zéro dans ses relations conventionnelles et ne l'oblige pas de se lier à l'encontre de sa propre volonté souveraine par les obligations contractuelles de son prédécesseur, mais qui, d'autre part, lui permet de lui succéder aux traités que celui-ci désire. Sans avoir aucune obligation de succession, les Etats concernés disposent de la faculté, c'est à dire du droit de participer aux traités de leurs prédécesseurs. Tel est le but des articles 17 à 19, à savoir de reconnaître aux Etats nouvellement indépendants le droit général d'option à succéder. Il s'agit d'un droit de participation⁶³ aux traités multilatéraux, indépendamment du consentement des autres Etats

⁵⁸ CDI, *A/9610/Rev. 1*, Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingt-sixième session (6 mai - 26 juillet 1974), *AnnCDI*, 1974, vol. II, p. 228.

⁵⁹ CDI, *A/CN.4/SR.1271*, Compte rendu analytique de la 1271e séance (5 juin 1974), *AnnCDI*, 1974, vol. I, p. 112. V. aussi l'idée similaire défendue par les membres de la CDI Calle y Calle et Quentin-Baxter. CDI, *A/CN.4/SR.1271*, Compte rendu analytique de la 1271e séance (5 juin 1974), *AnnCDI*, 1974, vol. I, p. 113.

⁶⁰ R. Schaffer, « Succession to Treaties: South African Practice in the Light of Current Developments in International Law », *ICLQ*, vol. 30, 1982, p. 597.

⁶¹ P. Pazartzis, *La succession d'Etats aux traités multilatéraux à la lumière des mutations territoriales récentes*, Paris, Pedone, 2002, p. 26. L'Etat nouvellement indépendant n'est aucunement obligé de succéder aux traités de son prédécesseur.

⁶² J. Mallamud, « Optional Succession to Treaties by Newly Independent States », *AJIL*, vol. 63, 1969, pp. 782 *et seq.*

⁶³ Quant au contenu et la raison d'être de ce droit, tels que soutenus par la pratique internationale et visé par le Rapporteur spécial de la CDI, Sir H. Waldock, ainsi que les auteurs s'opposant à celui-ci v. M. Craven, *The*

contractants ou des dispositions finales relatives du traité. C'est cet aspect qui donne la tonalité positive à la règle de la table rase, voire un volet positif à la règle énoncée par l'article 16, qui reste ainsi limitée à l'absence de la continuité automatique et obligatoire. « *Le principe* », donc, « *est la non-succession, sauf décision contraire, tacite ou expresse, de l'État considéré* »⁶⁴.

15. Cela étant, il est intéressant de juxtaposer l'article 17 à l'article 9 de la CVSE. La première disposition constitue une *lex specialis* visant à établir une exception (non absolue, v. *infra*) à la règle générale de l'article 9 quant aux effets de la déclaration unilatérale de l'État successeur concernant les traités en vigueur de son prédécesseur. L'architecture de la CVSE est assez intéressante à cet égard. L'article 9 met l'accent sur la règle d'or du volontarisme international et stipule que l'État successeur ne saurait se substituer à son successeur du seul fait de sa déclaration unilatérale. Il établit donc une présomption en faveur du non maintien en vigueur du traité. La succession n'est ni automatique, ni dépend-elle de la volonté unilatérale du successeur. Le but de l'article 9 est de prohiber à l'État successeur de déterminer de manière unilatérale le sort des traités négociés et conclus entre son prédécesseur et des États tiers. L'accent est mis sur le consensualisme; comme dans toute sorte d'accord, un acte de volonté conjoint, une véritable rencontre de volontés est exigée. Ainsi, la règle favorise les États qui sont déjà parties au traité. L'État successeur ne saurait leur « imposer » sa propre volonté et devenir partie à un traité du seul fait de la déclaration unilatérale par laquelle celui-ci exprime sa volonté à ce que le traité soit maintenu en vigueur à l'égard de son territoire. Tout au contraire, même s'il existe des limitations qui visent à sauvegarder la logique consensualiste, le but de l'article 17 (et, similairement, des articles 18 et 19) est de renverser cet ordre. Il est ainsi permis à l'État nouvellement indépendant de s'exempter de la règle de l'article 9, ainsi que de la vision volontariste que celui-ci défend. Ce type particulier d'États dispose de la faculté d'accéder au cercle des États parties ou contractants de manière unilatérale sur la base des liens (dont le degré varie entre les articles 17 et 18, d'une part, et l'article 19, de l'autre) établis entre leur territoire et le traité en vertu de l'accord entre les autres États parties ou contractants et leur prédécesseur, et ainsi d'en profiter. Le privilège reconnu aux États nouvellement indépendants résulte au départ de la logique du consensualisme volontariste, ainsi que de l'article 34 CVDT⁶⁵, quant à l'effet relatif des traités. Un statut spécial est ainsi établi en faveur de ce groupe particulier d'États. Une large liberté leur est donc reconnue de choisir⁶⁶, de façon discrétionnaire et unilatérale, leurs engagements conventionnels multilatéraux et d'« imposer » leur propre volonté aux autres États contractants, en profitant de l'intention de leur prédécesseur et des liens qui en dérivent entre le traité et le territoire, que ce traité vise à promouvoir des intérêts collectifs et partagés par tout État contractant (comme dans le cas de la protection des droits de l'homme ou de l'environnement) ou bien des intérêts individuels à chaque État.

Decolonization of International Law: State Succession and the Law of Treaties, Oxford, OUP, 2007, pp. 134-141.

⁶⁴ Opinion dissidente de Bedjaoui sur la sentence arbitrale dans l'*Affaire de la délimitation de la frontière maritime entre la Guinée-Bissau et le Sénégal*, 31 juillet 1989, par. 11, *RSA*, vol. 20, p. 159.

⁶⁵ Qui prévoit qu'« [u]n traité ne crée ni obligations ni droits pour un État tiers sans son consentement ». Néanmoins, cet article n'est pas en tant que tel applicable, car l'article 73 veut que la CVDT ne préjuge « aucune question qui pourrait se poser à propos d'un traité du fait d'une succession d'États ».

⁶⁶ Sur la doctrine du *free choice*, v. à titre tout indicatif, Bedjaoui, « Problèmes récents de succession d'États dans les États nouveaux », *RCADI*, vol. 130, 1970, pp. 516-519 et pp. 522-527, K. Zemanek, « State Succession after Decolonization », *RCADI*, vol. 116, 1965, pp. 232 *et seq.* (qui insiste sur la nature coutumière dudit droit) et F. E. Krenz, « Newly Independent States and the Problem of State Succession », *Nordic Journal of International Law*, vol. 33, 1963, p. 110. Quant à la thèse adverse, visant à favoriser la continuité, v. (parmi d'autres travaux de O'Connell), K. J. Keith, D. P. O'Connell, « State Succession to Treaties in the Commonwealth: Two Replies », *ICLQ*, vol. 13, 1964, pp. 1441-1453.

III. Limites à la portée et exceptions

16. Néanmoins, ladite dimension positive de la règle de la *tabula rasa*, visant à garantir le droit d'option de l'Etat nouvellement indépendant de succéder (s'il le désire) à son prédécesseur quant à ses obligations contractuelles, ainsi que la limitation que celle-ci apporte à l'effet de l'article 9 de la CVSE, ne sauraient être absolues. Telle est la fonction des exceptions identiques prévues par les articles 17 à 19. Outre ces exceptions qui, dans le cas de l'article 19, sont incluses dans le texte des paragraphes 3 et 4, l'on pourrait ajouter deux types encore de limitations à l'application de la règle permissive de l'article 19. Premièrement, la CVSE prévoit un nombre de dispositions jouant le rôle de *lex specialis ratione materiae* par rapport au système des règles de l'article 16 et suivants. Au deuxième, il y a les « limitations » *ratione materiae* ainsi que *personae* qui dérivent de la portée de l'article 16 et qui sont ainsi inhérentes à tout autre disposition de la CVSE qui est systématiquement liée audit article.

17. En commençant par la première catégorie d'exceptions et notamment celle du paragraphe 3 de l'article 19, celui-ci vise à exclure « l'application du paragraphe 1 dans le cas où l'application du traité à l'égard de l'Etat nouvellement indépendant serait incompatible avec l'objet et le but dudit traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité »⁶⁷. La même exception apparaît aussi à l'article 18 ainsi que, bien entendu, à l'article 17, à propos duquel la CDI donne l'exemple de l'impossibilité pour le Malawi de devenir partie à la Convention européenne des droits de l'homme, du fait que celle-ci présuppose que tous ses Etats contractants soient membres du Conseil de l'Europe, voire d'une organisation internationale à vocation régionale qui ne pourrait ouvrir ses portes audit Etat⁶⁸. D'après la CDI, l'incompatibilité de la participation d'un Etat nouvellement indépendant avec les but et objet d'un traité multilatéral « 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 »⁶⁹.

Toutefois, une telle conception n'est guère dépourvue d'ambiguïté. Ainsi, c'était l'argument des Etats-Unis d'Amérique, lorsque ceux-ci ont demandé des clarifications en soulevant un nombre de questions quant à la charge de la preuve de l'incompatibilité des droits reconnus aux Etats nouvellement indépendants dans les articles 17 à 19 avec le but et l'objet d'un traité. Ainsi, « [s]i une partie au traité soulève une objection en invoquant l'incompatibilité, cela suffit-il pour empêcher la succession ? Dans la négative, l'objection a-t-elle pour effet d'empêcher que cette partie et l'Etat successeur soient liés l'un à l'autre par le traité ? »⁷⁰. La logique défendue ici est la même que l'on trouve dans la question de l'opposabilité et celle des effets d'une objection à une réserve.

18. Quant à l'exception du 4^{ème} paragraphe de l'article 19, celle-ci « pose la condition, généralement requise dans le cas des « traités multilatéraux restreints », selon laquelle la participation de l'Etat nouvellement indépendant au traité exige le consentement de toutes les

⁶⁷ CDI, A/9610/Rev. 1, Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingt-sixième session (6 mai - 26 juillet 1974), *AnnCDI*, 1974, vol. II, p. 229.

⁶⁸ CDI, A/9610/Rev. 1, Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingt-sixième session (6 mai - 26 juillet 1974), *AnnCDI*, 1974, vol. II, p. 224.

⁶⁹ CDI, A/9610/Rev. 1, Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingt-sixième session (6 mai - 26 juillet 1974), *AnnCDI*, 1974, vol. II, p. 224.

⁷⁰ CDI, A/CN.4/275 et Add.1 & 2, Observations des États Membres sur le projet d'articles sur la succession d'États en matière de traités adopté par la CDI à sa vingt-quatrième session, *AnnCDI*, 1974, vol. II 1^{ère} partie, p. 326.

parties ou de tous les Etats contractants »⁷¹. La CDI fait référence ici aux traités multilatéraux dits « restreints », qui, à l'encontre des traités multilatéraux « en général », « exige le consentement de toutes les parties en cause, [...] à cause de ses termes ou en raison de son objet et de son but, ainsi que du nombre restreint d'États qui ont participé à sa négociation »⁷². La CVSE reprend ici la différenciation de l'article 20 paragraphe 2 de la CVDT qui distingue -dans le contexte des réserves aux traités- entre les traités multilatéraux élaborés par un nombre restreint d'États et les autres traités multilatéraux⁷³. Le texte des deux articles (article 19 paragraphe 4 CVSE et article 20 paragraphe 2 CVDT) est identique quant aux conditions préalables. Ainsi, le « nombre restreint des Etats ayant participé à la négociation, ainsi que [...] l'objet et du but d'un traité » sont des facteurs déterminants afin de conclure si « [l]'application du traité dans son intégralité entre toutes les parties est une condition essentielle du consentement de chacune d'elles à être liée par le traité » et, ainsi, « une réserve doit être acceptée par toutes les parties » dans le contexte dudit article de la CVDT, ou bien si l'on peut « considérer que la participation au traité de tout autre Etat exige le consentement de toutes les parties ou de tous les Etats contractants » et alors l'Etat successeur ne peut pas profiter du droit qui lui est reconnu par l'article 19 paragraphe 1. Observons ici que la CDI s'aligne une fois de plus avec la CVDT. Elle estime ainsi 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 [...] intention [...] de ne permettre qu'à ces Etats d'être parties au traité. »⁷⁴. Par conséquent, le privilège reconnu par l'article 19 à l'Etat nouvellement indépendant se trouve subordonné au consentement de tout autre Etat contractant au traité signé par son prédécesseur sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, et son paragraphe 1 ne s'applique qu'à condition que tout autre Etat contractant y consente. Il s'agit très clairement d'une limitation à la portée de l'aspect positif de la règle de la *tabula rasa* des articles 17 à 19, lesquels s'alignent à cet égard avec l'article 9 de la CVSE, qui, comme nous l'avons remarqué, met l'accent sur le consensualisme en exigeant un nouveau consentement de la part des Etats contractants. Ce n'est que dans le cas des « traités multilatéraux en général » qui ne dépendent pas du consentement des autres Etats contractants et non pas dans celui des « traités multilatéraux de caractère restreint »⁷⁵ que la prérogative de l'article 19 s'applique. Ainsi, « c'est seulement en ce qui concerne » les traités multilatéraux à l'exception de ceux de caractère restreint « qu'un Etat nouvellement indépendant semble avoir, à proprement parler, un droit d'option pour établir sa qualité [d'Etat contractant] indépendamment du consentement des autres parties aux traités et en faisant absolument abstraction des clauses finales du traité »⁷⁶. Dans le cas du paragraphe 4 de l'article 19, le consentement de tous les Etats contractants est requis⁷⁷. Quant aux exemples donnés, l'application de l'article 19 paragraphe 1 est par définition exclue dans le cas des actes constitutifs des organisations internationales restreintes ou des traités adoptés au sein de ceux-ci, ce qui tombe, néanmoins, dans le champs de la règle

⁷¹ CDI, *A/9610/Rev. 1*, Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingt-sixième session (6 mai - 26 juillet 1974), *AnnCDI*, 1974, vol. II, p. 229.

⁷² P. Pazartzis, *La succession d'États aux traités multilatéraux à la lumière des mutations territoriales récentes*, Paris, Pedone, 2002, pp. 29-30.

⁷³ CDI, *A/9610/Rev. 1*, Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingt-sixième session (6 mai - 26 juillet 1974), *AnnCDI*, 1974, vol. II, p. 224.

⁷⁴ CDI, *A/9610/Rev. 1*, Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingt-sixième session (6 mai - 26 juillet 1974), *AnnCDI*, 1974, vol. II, p. 224.

⁷⁵ CDI, *A/9610/Rev. 1*, Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingt-sixième session (6 mai - 26 juillet 1974), *AnnCDI*, 1974, vol. II, p. 222.

⁷⁶ CDI, *A/9610/Rev. 1*, Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingt-sixième session (6 mai - 26 juillet 1974), *AnnCDI*, 1974, vol. II, p. 222.

⁷⁷ CDI, *A/9610/Rev. 1*, Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingt-sixième session (6 mai - 26 juillet 1974), *AnnCDI*, 1974, vol. II, pp. 225 et 229.

spéciale de l'article 4 de la CVSE, qui, elle aussi, établit une sorte de limitation à la portée des articles 17 à 19.

19. En ce qui concerne les autres dispositions de la CVSE qui constituent la *lex specialis* par rapport au « système » de l'article 16, citons l'exemple de l'article 11 quant aux traités établissant des frontières ou obligations et droits se rapportant au régime d'une frontière, celui de l'article 12 quant aux traités établissant des régimes d'usage territoriaux, ainsi que de l'article 4 susmentionné et notamment de la manière dont il traite la question de l'acquisition de la qualité de membre à une organisation internationale. Ainsi, par le biais de l'article 4 paragraphe a (quant à la qualité de membre d'une organisation internationale) et b (quant aux traités adoptés au sein de l'organisation internationale), la priorité est donnée à l'application des règles pertinentes de l'organisation internationale. Par le biais de l'article 4, celles-ci jouent le rôle de *lex specialis* par rapport à l'aspect positif de la table rase et des droits afférents reconnus par les premiers paragraphes des articles 17 à 19 de la CVSE, y apportant ainsi une exception qui est absente du texte de ces trois articles, mais explicite dans le texte de la CVSE et située (comme d'ailleurs les articles 11 et 12) dans sa première partie consacrée aux provisions générales.

20. Quant à la portée matérielle de l'article 16 et des articles afférents qui forment son « système », la question se pose concernant les traités dits « lois » et leurs dispositions qui, bien qu'elles n'aient pas encore acquis une normativité coutumière, elles reflètent néanmoins une « nécessité » systémique (y compris la CVSE et la CVDT elles-mêmes) ou sociétale axiologique pesante, visant à protéger, sinon des valeurs communes, au moins des intérêts communs à la société internationale dans son ensemble (comme les traités en matière des droits de l'homme). La CDI est claire quant à cet aspect. La *tabula rasa* s'applique dans ce cas-là aussi, tant sur le plan positif, que sur le plan négatif. Ainsi, l'Etat nouvellement indépendant dispose du droit de choisir s'il veut être lié. Quant au volet négatif, bien que la CDI désire « *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 incorporés à ces traités* »⁷⁸, les traités multilatéraux généraux de caractère normatif du prédécesseur applicables à l'égard du territoire de l'Etat nouvellement indépendant ne le lient pas automatiquement, même s'ils consacrent du droit coutumier ou des principes généraux du droit⁷⁹ –qui, néanmoins, sont contraignantes pour tout Etat, y compris l'Etat successeur, indépendamment de leur source contractée, voire en tant que droit international général non écrit⁸⁰. Tel est d'ailleurs la *ratio legis* de l'article 5 de la CVSE qui clarifie l'évident, à savoir que le fait qu'un traité ne lie aux termes de la CVSE pas un Etat, ne saurait affecter « *le devoir de cet Etat de remplir toute obligation énoncée dans le traité à laquelle il est soumis en vertu du droit international indépendamment dudit traité* ».

⁷⁸ CDI, A/9610/Rev. I, Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingt-sixième session (6 mai - 26 juillet 1974), *AnnCDI*, 1974, vol. II, p. 221.

⁷⁹ CDI, A/9610/Rev. I, Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingt-sixième session (6 mai - 26 juillet 1974), *AnnCDI*, 1974, vol. II, pp. 219-220.

⁸⁰ D. P. O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law*, vol. II, CUP, Cambridge, 1967, p. 212. V. aussi M. Bedjaoui, « Problèmes récents de succession d'États dans les États nouveaux », *RCADI*, vol. 130, 1970, pp. 472 *et seq.*. Notamment en ce qui concerne les normes péremptoires, M. Koskenniemi note que, « [...] *this is no longer a matter of State succession and to describe it in terms of a « devolution of obligations » contains a perspectival error. It is not the predecessor's obligations owed by that predecessor in its own right that are transferred to the successor but the objectively constraining rule of the international order that confronts all States -including the successor State- by virtue of their status as such.* ». M. Koskenniemi, « Report of the Director of Studies of the English-Speaking Section of the Centre », P.M. Eisemann, M. Koskenniemi (éds.), *La succession d'États : la codification à l'épreuve des faits*, Académie de droit international de la Haye, La Haye, Martinus Nijhoff, 2000, pp. 11-112.

21. Enfin, quant à la portée personnelle de la règle générale de l'article 16, celui-ci, ainsi que les articles « autour » de lui s'appliquent seulement en ce qui concerne les États nouvellement indépendants, définis par la CVSE dans son article 2 par. 1, alinéa f⁸¹. La référence faite dans cette définition aux territoires dépendants exclut les autres types de successions, comme ceux qui ont été créés par le biais de l'unification d'États existants ou de la séparation d'une partie de l'État, question régie par l'article 34, prévoyant la succession automatique aux traités en vigueur à l'égard de leur prédécesseur. Il est évident que la terminologie choisie par la CDI fait appel au processus de la décolonisation, qui, à l'époque, était considéré comme la source dominante de succession d'États, fait qui ouvre la question de l'applicabilité des dispositions de la CVSE quant aux États nouvellement indépendants après la fin dudit processus ou en dehors de ce cadre socio-normatif. Toutefois, cela dépend de l'interprétation souple ou non de la définition de l'État nouvellement indépendant, ainsi que de l'application par analogie des articles 16 et suivant hors du paradigme de la décolonisation⁸². Sinon, il ne nous reste qu'à admettre que la Convention de Vienne « *est arrivée trop tard pour avoir un intérêt pratique* »⁸³, tant en ce qui concerne le cas précis de l'article 19 examiné ici, que, plus généralement, quant au régime des États nouvellement indépendants.

Professor Petros C. Mavroidis
European University Institute

Dr. Vassilis P. Tzevelekos
University of Hull

⁸¹ Qui prévoit que « [l]' expression « État nouvellement indépendant » s'entend d'un État successeur dont le territoire, immédiatement avant la date de la succession d'États, était un territoire dépendant dont l'État prédécesseur avait la responsabilité des relations internationales ».

⁸² A cet égard, M. Koskenniemi donne l'exemple des successeurs de l'Union soviétique, en notant que « [c]learly they are « newly independent » in that they had previously been dependent (mostly against the wishes of their populations) of the Soviet Union. Not to apply the clean state exception to them would seem to require reading into it the drafter's intent to limit it to decolonization from white rule outside Europe. [...] could not the meaning of « newly independent States » change by change of circumstances or subsequent practice ? ». M. Koskenniemi, « Report of the Director of Studies of the English-Speaking Section of the Centre », P.M. Eisemann, M. Koskenniemi (éds.), *La succession d'États : la codification à l'épreuve des faits*, Académie de droit international de la Haye, La Haye, Martinus Nijhoff, 2000, pp. 127-128. Si tel est le cas, il pourrait être soutenu que l'article 19 CVDT a trouvé une application dans la ratification, par un nombre d'États provenant de l'ancienne URSS, du Traité sur les forces conventionnelles en Europe, signé par l'URSS en 1990. V. F. Pagani, « Identité et succession d'États aux instruments conventionnels relatifs au désarmement et à la maîtrise des armements », P.M. Eisemann, M. Koskenniemi (éds.), *La succession d'États : la codification à l'épreuve des faits*, Académie de droit international de la Haye, La Haye, Martinus Nijhoff, 2000, pp. 456 et seq.. Pour une liste plus riche d'exemples similaires, concernant toujours des États autres que les États nouvellement indépendants, v. A. Zimmermann, *Staatenachfolge in völkerrechtliche Verträge*, Berlin, Springer, 2000, pp. 812 et seq..

⁸³ P. Pazartzis, *La succession d'États aux traités multilatéraux à la lumière des mutations territoriales récentes*, Paris, Pedone, 2002, p. 11.