

**Assemblée générale**Distr. générale  
19 mars 2010

Original : français

**Commission du droit international**

Soixante-deuxième session

Genève, 3 mai-4 juin et 5 juillet-6 août 2010

**Seizième rapport sur les réserves aux traités****Par Alain Pellet, Rapporteur spécial****Le sort des réserves, des acceptations et des objections,  
et des déclarations interprétatives en cas de succession d'États****Table des matières**

	<i>Paragraphes</i>
Remarques introductives . . . . .	1–9
I. Le sort des réserves aux traités en cas de succession d'États . . . . .	10–98
II. Le sort des acceptations des réserves et des objections aux réserves en cas de succession d'États . . . . .	99–138



1. Conformément à ce qui avait été annoncé par le Rapporteur spécial dans son quatorzième rapport sur les réserves aux traités<sup>1</sup>, le présent rapport aborde la question des réserves aux traités et des objections aux réserves en relation avec la succession d'États. Conformément au plan général de l'étude proposé par le Rapporteur spécial dans son deuxième rapport<sup>2</sup> et constamment suivi depuis lors, les directives correspondantes devraient constituer le chapitre 5 et dernier<sup>3</sup> du Guide de la pratique.

2. Le présent rapport a été rédigé en suivant de très près les développements du remarquable mémorandum préparé par le Secrétariat en 2009 sur « Les réserves aux traités dans le contexte de la succession d'États »<sup>4</sup>. Il a été impossible de renvoyer systématiquement dans les notes de bas de page à cette étude du Secrétariat qui constitue en quelque sorte le rapport originel sur la base duquel ce texte a été établi.

3. Compte tenu des (rares) règles sur les réserves figurant dans la Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités du 23 août 1978, des éléments de la pratique identifiés dans le mémorandum précité du Secrétariat<sup>5</sup> et des considérations qui y sont formulées, il semble en effet opportun d'envisager l'inclusion dans le Guide de la pratique d'un certain nombre de directives applicables aux problèmes que posent les réserves, les acceptations des réserves et les objections aux réserves dans le cadre d'une succession d'États.

4. L'adoption de directives en la matière s'impose d'autant plus que

- Les Conventions de Vienne de 1969 et 1986 ne contiennent aucune disposition à cet égard, si ce n'est une clause de sauvegarde qui, par définition, ne donne aucune indication quant aux règles applicables<sup>6</sup>;
- Celle de 1978 sur la succession d'États en matière de traités comporte une seule disposition relative aux réserves, l'article 20, qui est rédigé de la manière suivante :

*Article 20. – Réserves*

1. Lorsqu'un État nouvellement indépendant établit par une notification de succession sa qualité d'État contractant ou de partie à un traité multilatéral conformément à l'article 17 ou à l'article 18, il est réputé maintenir toute réserve au traité qui était applicable, à la date de la succession d'États, à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'États, à moins que, lorsqu'il fait la notification de succession, il n'exprime l'intention contraire ou ne formule une réserve se rapportant au même sujet que ladite réserve.

<sup>1</sup> A/CN.4/614, par. 65.

<sup>2</sup> *Annuaire ... 1996*, vol. II, 1<sup>ère</sup> partie, A/CN.4/477, p. 50 et 51, par. 37.

<sup>3</sup> Sous réserve de deux annexes consacrées respectivement au dialogue réservataire et au règlement des différends.

<sup>4</sup> A/CN.4/616, 6 mai 2009. Le Rapporteur spécial adresse de vifs remerciements aux membres du Secrétariat qui ont contribué à la rédaction de cet excellent travail sous la supervision de M. Václav Mikulka, MM. Georges Korontzis et Gionata Buzzini.

<sup>5</sup> A/CN.4/616; v. note 4 ci-dessus.

<sup>6</sup> L'article 73 de la Convention de Vienne de 1969 est ainsi rédigé : « Les dispositions de la présente Convention ne préjugent aucune question qui pourrait se poser à propos d'un traité du fait d'une succession d'États... ». Une clause de sauvegarde analogue figure à l'article 74, par. 1, de la Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales, du 21 mars 1986.

2. Lorsqu'il fait une notification de succession établissant sa qualité d'État contractant ou de partie à un traité multilatéral conformément à l'article 17 ou à l'article 18, un État nouvellement indépendant peut formuler une réserve, à moins que la réserve ne soit de celles dont la formulation serait exclue par les dispositions des alinéas a, b ou c de l'article 19 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

3. Lorsqu'un État nouvellement indépendant formule une réserve conformément au paragraphe 2, les règles énoncées dans les articles 20 à 23 de la Convention de Vienne sur le droit des traités s'appliquent à l'égard de cette réserve.

– Et, comme le soulignait le premier rapport sur les réserves<sup>7</sup> :

132. L'article 20 de la Convention de Vienne de 1978 est loin d'aborder et, a fortiori, de résoudre l'ensemble des problèmes pouvant surgir en matière de réserves en cas de succession d'États.

133. Il convient de remarquer en premier lieu que cet article figure dans la partie III de la Convention, relative aux 'États nouvellement indépendants'; il s'applique donc en cas de décolonisation ou de dissolution d'États<sup>8</sup>, mais laisse entière la question des règles applicables en cas de succession d'États concernant une partie de territoire, d'unification d'État ou de séparation d'État. (...)

134. En deuxième lieu, si le paragraphe 1 de l'article 20 prévoit la possibilité pour le nouvel État de formuler de nouvelles réserves, et s'il résulte du paragraphe 3 que les États tiers peuvent formuler des objections à cette occasion, cette disposition est muette sur le point de savoir si ceux-ci peuvent objecter au maintien d'une réserve (...).

135. Enfin, et ceci constitue une lacune grave, l'article 20 de la Convention de Vienne de 1978 ne fait pas la moindre allusion à la succession en matière d'objections aux réserves – alors que les propositions initiales de sir Humphrey Waldock abordaient ce point –, sans que les motifs de cet abandon apparaissent clairement<sup>172</sup>.

<sup>172</sup> P.H. Imbert, *Les réserves aux traités multilatéraux : évolution du droit et de la pratique depuis l'avis consultatif donné par la Cour internationale de Justice le 28 mai 1951*, Paris, Pedone, 1978, pp. 318 à 322.

5. En conséquence, certains des projets de directives proposés ci-après reflètent l'état du droit international positif en la matière, alors que d'autres relèvent du développement progressif du droit international ou visent à offrir des solutions rationnelles à des problèmes auxquels, à ce jour, ni la Convention de Vienne de

<sup>7</sup> *Annuaire... 1995*, vol. II, 1<sup>ère</sup> partie, doc. A/CN.4/470, p. 161, pars. 132 à 135; v. aussi p. 148 à 150, pars. 62 à 71 et le deuxième rapport, *Annuaire... 1996*, vol. II, 1<sup>ère</sup> partie, p. 52, par. 46, ainsi que le mémorandum du Secrétariat, A/CN.4/616, préc. note 4, p. 3, pars. 1 et 2.

<sup>8</sup> Étant donné que la Convention de Vienne de 1978 – contrairement à celle de 1983 sur la succession d'États en matière de biens, archives et dettes d'État (art. 31) – n'envisage pas la situation de « dissolution d'État », et que le présent rapport prend le parti de ne pas s'interroger sur les modalités particulières de la succession, il n'est sans doute pas utile de discuter la question de savoir si les États issus d'un processus de dissolution – qui sont des « États nouveaux » mais pas « nouvellement indépendants » dans le sens de la Convention de 1978 – peuvent être assimilés à des États nouvellement indépendants.

1978 ni la pratique ne semblent avoir apporté de réponses certaines. Au demeurant, comme c'est en général le cas, il est souvent difficile, voire impossible, de faire clairement le partage entre ce qui relève de la codification *stricto sensu* d'une part et les propositions qui visent au développement progressif.

6. En revanche, le présent rapport ne s'essaie pas à remettre en cause les règles et principes posés dans la Convention de Vienne de 1978. En particulier, il se fonde sur la définition de la succession d'États telle qu'elle est donnée dans cet instrument<sup>9</sup>. Plus généralement, les projets de directives proposés ci-après reprennent la terminologie de la Convention de Vienne de 1978, attribuent le même sens aux termes et expressions employés dans cette convention et définis à son article 2 et se fondent, le cas échéant, sur les distinctions entre les diverses modalités de succession d'États retenues par cet instrument :

- « succession concernant un partie de territoire » (article 15);
- « États nouvellement indépendants » (articles 2, paragraphe 1.f) et articles 16 et s.);
- « États nouvellement indépendants formés de deux ou plusieurs territoires » (art. 30);
- « unification d'États » (arts. 31 à 33); et
- « séparation de parties d'un État » (arts. 34 à 37).

7. Par ailleurs, le Rapporteur spécial est parti du postulat selon lequel la question de la succession à un traité par un État a été réglée à titre de question préliminaire. Tel est le sens du mot « lorsque », qui introduit plusieurs des projets de directives proposé ci-dessous, et qui renvoie à des phénomènes considérés comme acquis et sur lesquels il n'appartient pas à la Commission de revenir dans le cadre du présent exercice. Le point de départ du raisonnement est donc que l'État successeur possède la qualité d'État contractant ou d'État partie à un traité suite à une succession d'États, et non en vertu d'une expression de son consentement à être lié par le traité au sens de l'article 11 de la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969<sup>10</sup>, sans qu'il y ait lieu de s'interroger sur la question de savoir si cette situation s'est produite en vertu des, et conformément aux, règles énoncées dans la Convention de Vienne de 1978 ou d'autres règles de droit international.

8. Enfin, à l'instar de la Convention de Vienne de 1978<sup>11</sup>, ces projets de directives ne visent que les réserves ayant pu être formulées par un État prédécesseur qui, à la date de la succession d'États, était *État contractant* ou *partie* au traité en question. En revanche, ils ne traitent pas des réserves formulées par un État prédécesseur qui, à cette date, avait seulement signé le traité sous réserve de

<sup>9</sup> Article 2, par. 1.b) : « L'expression 'succession d'États' s'entend de la substitution d'un État à un autre dans la responsabilité des relations internationales d'un territoire »; v. aussi l'article 2, par. 1.a) de la Convention de Vienne sur la succession d'État en matière de biens, archives et dettes d'État du 8 avril 1983, ou l'article 2.a) des Articles sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'États annexés à la résolution 55/153 de l'Assemblée générale du 12 décembre 2000.

<sup>10</sup> « Le consentement d'un État à être lié par un traité peut être exprimé par la signature, l'échange d'instruments constituant un traité, la ratification, l'acceptation, l'approbation ou l'adhésion, ou par tout autre moyen convenu ».

<sup>11</sup> Voir l'article 20.

ratification, d'acceptation ou d'approbation, sans qu'un tel acte ne soit intervenu avant la date de la succession d'États. En effet, ces dernières réserves ne sauraient être réputées maintenues à l'égard de l'État successeur car, à la date de la succession d'États, elles ne produisaient aucun effet juridique faute d'avoir été formellement confirmées par l'État en question à l'occasion de l'expression du consentement à être lié par le traité, comme le requiert l'article 23, par. 2, de la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969<sup>12</sup>.

9. Au bénéfice de ces remarques générales, il convient d'examiner successivement :

- Le sort des réserves en cas de succession d'États;
- le sort des acceptations des, et des objections aux, réserves dans cette même circonstance; et
- Celui des déclarations interprétatives.

## I. Le sort des réserves aux traités en cas de succession d'États

10. Comme cela est indiqué ci-dessus, l'article 20 de la Convention de Vienne de 1978 sur la succession d'États en matière de traités ne porte que sur l'hypothèse dans laquelle un État nouvellement indépendant entend établir sa qualité d'État contactant ou de partie à un traité multilatéral. Par « État nouvellement indépendant » il faut entendre, selon la définition énoncée à l'article 2, paragraphe 1.f), de la Convention, « ...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 ». Ainsi, la réglementation des réserves prévue dans la Convention de Vienne de 1978 couvre seulement les cas de succession dans lesquels un État accède à l'indépendance à l'issue d'un processus de décolonisation<sup>13</sup>. Outre que cette disposition, qui figure dans la troisième partie de la Convention consacrée aux « États nouvellement indépendants », néglige les hypothèses d'unification et de séparation d'États (qui font l'objet de la quatrième partie), elle appelle des précisions en ce qui concerne l'application territoriale et dans le temps des réserves concernées.

### A. Principes généraux applicables

11. L'origine de l'article 20 de la Convention de 1978<sup>14</sup> remonte à une proposition figurant dans le troisième rapport de sir Humphrey Waldock<sup>15</sup>. Ce document comprenait un projet d'article 9 intitulé « Succession en matière de réserves aux traités multilatéraux ». Il s'agissait de déterminer la position de l'État successeur à

<sup>12</sup> V. le projet de directive 2.2.1 et son commentaire in *Documents officiels de l'Assemblée générale*, 56<sup>e</sup> session, Supplément n° 10 (A/56/10), p. 499 à 507.

<sup>13</sup> Voir ci-dessus, par. 4, ou le mémorandum du Secrétariat, A/CN.4/616, préc. note 4, par. 2.

<sup>14</sup> Les développements qui suivent combinent largement ceux que le premier rapport du Rapporteur spécial sur les réserves (A/CN.4/470, *Annuaire... 1995*, vol. II, 1<sup>ère</sup> partie, p. 148 à 150, pars. 62 à 71) et l'étude précitée du Secrétariat, note 4, pars. 9 à 27.

<sup>15</sup> *Annuaire... 1970*, vol. II, A/CN.4/224 et Add.1, p. 27.

l'égard des réserves, des acceptations et des objections. Après avoir énoncé certains « principes logiques » et constaté que la pratique des dépositaires, d'ailleurs évolutive, ne s'y conformait pas entièrement, le Rapporteur spécial concluait « qu'il est préférable d'aborder avec souplesse et pragmatisme le problème de la succession en matière de réserves »<sup>16</sup>. Il proposait en conséquence l'adoption des règles suivantes :

- Présomption de succession aux réserves de l'État prédécesseur, sauf si l'État successeur a exprimé l'intention contraire ou si, en raison de son objet ou de son but, la réserve n'est appropriée que pour l'État prédécesseur (art. 9, par. 1);
- Possibilité pour l'État successeur de formuler de nouvelles réserves, auquel cas : i) l'État successeur est réputé avoir retiré les réserves différentes faites par l'État prédécesseur, et ii) les dispositions du traité lui-même et de la Convention de Vienne de 1969 sont applicables aux réserves de l'État successeur (par. 2);
- Application, *mutatis mutandis*, de ces règles aux objections aux réserves (par. 3, al. a), étant précisé que « dans le cas d'un traité auquel sont applicables les dispositions du paragraphe 2 de l'article 20 de la Convention de Vienne, aucune objection ne peut être formulée par un nouvel État à l'égard d'une réserve qui a été acceptée par toutes les parties » (par. 3, al. b)<sup>17</sup>.

12. Ces propositions ne furent examinées qu'en 1972 et ne suscitèrent pas de débats très vifs<sup>18</sup>. La Commission endossa l'attitude souple et pragmatique à l'égard des réserves et des objections aux réserves prônée par son rapporteur spécial. Mis à part des changements rédactionnels, elle n'apporta au projet de celui-ci qu'une seule modification réellement substantielle : à l'alinéa a du paragraphe 1 du projet d'article 15 (qui prenait la place du projet d'article 9), il était précisé que seule une réserve « incompatible » avec celle de l'État prédécesseur sur le même sujet (et non plus une réserve « différente ») se substituait à celle-ci<sup>19</sup>.

13. Toutefois, reprenant à son compte une proposition formulée par la Zambie et le Royaume-Uni, sir Francis Vallat, nommé rapporteur spécial, revint dans son premier rapport, en 1974, sinon à la lettre du moins à l'esprit de la proposition de sir Humphrey Waldock, tout en qualifiant cette modification de mineure, en renonçant au critère de l'« incompatibilité » et en se bornant à prévoir le non-maintien d'une réserve de l'État prédécesseur dès lors que l'État successeur formule une réserve se rapportant au même sujet<sup>20</sup>. Moyennant un nouveau changement rédactionnel, la Commission le suivit sur ce point<sup>21</sup>. Néanmoins, le texte sortit assez profondément « élagué » de son examen par le Comité de rédaction<sup>22</sup>. Il en résulta en particulier la suppression de l'alinéa b) du paragraphe 3 du projet d'article 9<sup>23</sup>, dont il fut dit, à juste titre, qu'il traitait du droit général applicable aux réserves et ne portait pas sur un problème spécifique à la succession d'États.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 51 et 55, commentaire, pars. 2) et 11).

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 51.

<sup>18</sup> Voir *Annuaire... 1972*, vol. I, 1166<sup>e</sup>, 1167<sup>e</sup> et 1187<sup>e</sup> séances, p. 99 à 107 et 230 à 231.

<sup>19</sup> *Ibid.*, vol. II, p. 282.

<sup>20</sup> *Annuaire... 1974*, vol. II (1<sup>ère</sup> partie), A/CN.4/278 et Add.1 à 6, not. p. 53 à 54, par. 287.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 229 à 230 (article 19).

<sup>22</sup> *Ibid.*, vol. I, p. 115 à 120, 1272<sup>e</sup> séance, et p. 243 à 245, 1293<sup>e</sup> séance.

<sup>23</sup> *V. supra*, par. 11.

14. Il est intéressant de noter que, en revanche, le Rapporteur spécial ne donna pas suite à deux autres séries de propositions mises en avant avec une certaine insistance par quelques États. Il s'agissait, d'une part, de celles formulées notamment par les Gouvernements australien, belge, canadien et polonais, visant à inverser la présomption (de continuité) figurant au paragraphe 1, et, d'autre part, du souhait exprimé par le Gouvernement polonais tendant à ce qu'une disposition prévoie expressément que l'État successeur ne succède pas automatiquement aux objections de l'État prédécesseur à l'encontre de réserves formulées par des États tiers<sup>24</sup>. La Commission ne reprit pas non plus ces suggestions à son compte<sup>25</sup>.

15. Cette disposition fit l'objet de peu de débats lors de la Conférence des Nations Unies sur la succession d'États en matière de traités, réunie à Vienne du 4 avril au 6 mai 1977 et du 31 juillet au 23 août 1978. Bien que certains États eussent, à nouveau, proposé d'inverser la présomption du paragraphe 1 du projet d'article 19 au nom du principe de la « table rase »<sup>26</sup>, la Commission plénière, puis la Conférence elle-même approuvèrent l'article relatif aux réserves (devenu l'article 20) proposé par la C.D.I., à de très petites nuances rédactionnelles près<sup>27</sup>, et la présomption du maintien des réserves fut retenue dans le texte final de l'article 20 tel qu'adopté par la Conférence de Vienne.

16. La présomption du maintien des réserves formulées par l'État prédécesseur avait été proposée par le professeur D. P. O'Connell, rapporteur de l'International Law Association sur la question de « la succession des États nouveaux aux traités et à certaines autres obligations de leurs prédécesseurs »<sup>28</sup> un an avant que sir Humphrey Waldock la fasse sienne<sup>29</sup>. Elle répond au souci de respecter l'intention réelle de l'État successeur en évitant de créer une situation irréversible : « ... si l'on ne présume pas le maintien des réserves, on risque d'aller irrévocablement à

<sup>24</sup> *Ibid.*, vol. II, 1<sup>ère</sup> partie, respectivement p. 53 à 54, pars. 278 à 286, et p. 55, par. 289.

<sup>25</sup> *Ibid.*, vol. I, p. 120, et vol. II, 1<sup>ère</sup> partie, p. 234.

<sup>26</sup> V. les *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur la succession d'États en matière de traités, Vienne, 4 avril-6 mai 1977 et 31 juillet-23 août 1978*, vol. III, *Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.79.V.10), p. 125 à 127. V. également la compilation analytique des observations de gouvernements sur le projet d'articles définitif sur la succession d'États en matière de traités, établie par le Secrétariat (A/CONF.80/5 et Corr.1, p. 227 à 230). Ainsi par exemple, durant la Conférence de Vienne de 1977-1978, le représentant de la République-Unie de Tanzanie avait proposé un amendement tendant à renverser la présomption du maintien des réserves formulées par l'État prédécesseur et prévoyant que l'État successeur était réputé retirer les réserves formulées par l'État prédécesseur, à moins qu'il n'exprime une intention contraire. Cet amendement fut cependant rejeté par 26 voix contre 14, avec 41 abstentions.

<sup>27</sup> *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur la succession d'États en matière de traités. Vienne, 4 avril-6 mai 1977 et 31 juillet-23 août 1978*, vol. I, *Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière* [reprise de session, 1978], A/CONF.80/16/Add.1 (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.78.V.8) (ci-après : A/CONF.80/16/Add.1), 28<sup>e</sup> séance, par. 41.

<sup>28</sup> « Point additionnel », n° 10 proposé par le Rapporteur du Comité sur « la succession des États nouveaux aux traités et à certaines autres obligations de leurs prédécesseurs », International Law Association, Conférence de Buenos Aires (1968), rapport intérimaire du Comité, cité dans le deuxième rapport sur la succession en matière de traités de Sir Humphrey Waldock, *Annuaire ... 1969*, vol. II, A/CN.4/214 et Add.1 et 2, p. 48, par. 17 : « Un État successeur ne peut maintenir que la situation juridique établie à la suite de la signature ou de la ratification de l'État prédécesseur. Étant donné qu'une réserve délimite ladite situation juridique, il s'ensuit que, s'il y a succession au traité, elle s'étend à la réserve ».

<sup>29</sup> V. *supra*, par. 11.

l'encontre de l'intention réelle de l'État successeur, tandis que, si on le présume, et si cette présomption ne correspond pas à l'intention de l'État successeur, celui-ci a toujours la possibilité de retirer les réserves »<sup>30</sup>.

17. Cette solution ne va pas de soi et a fait l'objet de critiques dans la doctrine. Ainsi, selon le professeur Pierre-Henri Imbert, « [...] il n'y a aucune raison pour penser que l'État n'étudiera pas le texte de la convention avec suffisamment de soin, pour savoir exactement les réserves qu'il veut maintenir, abandonner ou formuler »<sup>31</sup>. L'éminent auteur mettait tout particulièrement en doute le postulat selon lequel les réserves de l'État prédécesseur seraient « nécessairement avantageuses pour l'État nouvellement indépendant... [L]es réserves constituant des dérogations, des limitations aux engagements de l'État, elles ne devraient pas pouvoir être présumées. Il serait au contraire normal de partir du principe que, en l'absence d'une déclaration de volonté formelle de sa part, un État est lié par l'ensemble du traité »<sup>32</sup>.

18. Le commentaire du projet d'article 19 finalement adopté par la Commission avance cependant des explications convaincantes en faveur de la présomption du maintien des réserves formulées par l'État prédécesseur :

« Premièrement, le principe même de la succession aux traités de l'État prédécesseur incite à présumer qu'il y a eu intention de maintenir les réserves. Deuxièmement, un État 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 État nouvellement indépendant, simplement parce qu'il a gardé son 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'État nouvellement indépendant, tandis que, si on le présume et que cette présomption ne corresponde pas à l'intention de l'État nouvellement indépendant, celui-ci a toujours la possibilité de retirer ses réserves. »<sup>33</sup>

19. Cette position semble du reste approuvée par une doctrine majoritaire, qui se montre favorable à la présomption du maintien des réserves de l'État prédécesseur.

<sup>30</sup> Troisième rapport préc. note 15, *Annuaire ... 1970*, vol. II, p. 55; v. également les éléments de la pratique invoqués en faveur de cette solution, *ibid.*, p. 51 à 53.

<sup>31</sup> Pierre-Henri Imbert, *Les réserves aux traités multilatéraux. Évolution du droit et de la pratique depuis l'avis consultatif donné par la Cour internationale de Justice le 28 mai 1951*, Paris, Pedone, 1979, p. 309.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 310. P.-H. Imbert rejoint ainsi les critiques (préc. note 26) du représentant de la Tanzanie durant la Conférence de Vienne de 1977-1978 qui se déclarait ainsi en faveur d'une « table rase » en ce qui concerne les réserves et faisait également remarquer que les réserves formulées par l'État prédécesseur ne correspondaient pas forcément aux intérêts de l'État successeur. *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur la succession d'États en matière de traités. Vienne, 4 avril-6 mai 1977 et 31 juillet-23 août 1978*, vol. I, *Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière* [session 1977], A/CONF.80/16 (publication des Nations Unies, numéro de vente : 78.V.8) (ci-après : A/CONF.80/16), 27<sup>e</sup> séance, par. 79, v. aussi 28<sup>e</sup> séance, par. 37, et A/CONF.80/14 (reproduit dans Documents de la Conférence, A/CONF.80/16/Add.2), par. 118 c). Une préférence pour la présomption inverse avait également été exprimée par d'autres délégations; v. A/CONF.80/16, 28<sup>e</sup> séance, par. 13 (Roumanie), par. 18 (Inde) et par. 33 (Kenya).

<sup>33</sup> *Annuaire ... 1974*, vol. II, 1<sup>ère</sup> partie, p. 234, par 17) du commentaire de l'article 19.

Ainsi, explique D.P. O'Connell : « *Since a State which makes a reservation to a multilateral convention commits itself only to the convention as so reserved, its successor State cannot, logically, succeed to the convention without reservations. Should the reservation be unacceptable to it the appropriate procedure would be to ask the depositary to remove it and notify all parties accordingly* »<sup>34</sup> [Dès lors qu'un État qui fait une réserve à une convention multilatérale s'engage uniquement au respect de la convention ainsi assortie de réserves, l'État successeur ne peut logiquement succéder à la convention sans les réserves. S'il n'était pas en mesure de les accepter, la procédure convenable serait de prier le dépositaire de les supprimer et d'en notifier les autres parties]. De même, le professeur Giorgio Gaja estime que : « *The opinion that the predecessor State's reservations are maintained is also based on the reasonable assumption that when a newly independent State elects to become a party to a treaty by means of a notification of succession, in principle it wants the treaty to continue to be applied to its territory in the same way as it did before independence* »<sup>35</sup>. [L'opinion selon laquelle les réserves de l'État prédécesseur sont maintenues repose également sur l'idée raisonnable que lorsqu'un État nouvellement indépendant devient partie à un traité par une notification de succession, il veut en principe que le traité continue à être appliqué à son territoire de la même manière qu'il l'était avant l'indépendance].

20. On peut voir dans cette présomption une implication logique du fait que la succession à un traité par un État nouvellement indépendant, malgré son caractère volontaire, constitue une véritable succession qui doit être distinguée d'une adhésion. Dès lors qu'il s'agit d'une succession, il semble raisonnable de présumer que le lien conventionnel est transmis à l'État successeur tel qu'il avait été modifié par le biais de la réserve formulée par l'État prédécesseur.

21. Cependant, aux termes de l'article 20, paragraphe 1, de la Convention de Vienne de 1978, la présomption du maintien des réserves formulées par l'État prédécesseur est renversée, non seulement si une « intention contraire » est spécifiquement exprimée par l'État successeur lors de sa notification de succession, mais également si cet État formule une réserve « se rapportant au même sujet » que celui de la réserve formulée par l'État prédécesseur. Le libellé exact de cette seconde hypothèse a fait l'objet de débats au sein de la Commission du droit international lors de l'élaboration de cette disposition.

22. Sir Humphrey Waldock avait proposé, dans son troisième rapport, une formulation différente, prévoyant le renversement de la présomption du maintien des réserves de l'État prédécesseur au cas où l'État successeur formulerait « des réserves différentes de celles qui sont applicables à la date de la succession »<sup>36</sup>. La Commission avait retenu, dans son projet d'article 15 adopté en première lecture en 1972, la solution suivant laquelle la présomption du maintien des réserves de l'État prédécesseur devait être renversée si l'État successeur venait à formuler une

<sup>34</sup> Daniel Patrick O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law*, Cambridge Studies in International and Comparative Law, VII (vol. II : International Relations), Cambridge University Press, 1967, p. 229 – note de bas de page omise.

<sup>35</sup> Giorgio Gaja, « Reservations to Treaties and the Newly Independent States », *Italian Yearbook of International Law*, 1975, p. 55. V. aussi José Maria Ruda, « Reservations to treaties », *Recueil des cours : Collected courses of the Hague Academy of International Law*, t. 146, 1975-III, p. 206 ou Padmanabhan K. Menon, « The Newly Independent States and Succession in Respect of Treaties », *Korean Journal of Comparative Law*, vol. 18, 1990, p. 152.

<sup>36</sup> Troisième rapport, préc. note 15, *Annuaire ... 1970*, vol. II, p. 51.

nouvelle réserve « se rapportant au même sujet et incompatible avec [la réserve formulée par l'État prédécesseur] »<sup>37</sup>.

23. La rédaction finalement retenue par la C.D.I., et qui a été maintenue dans la Convention de Vienne de 1978, a fait l'objet de critiques en doctrine, dans la mesure où elle fait abstraction du critère de l'« incompatibilité » entre la réserve formulée par l'État prédécesseur et celle formulée par l'État successeur<sup>38</sup>. Toutefois, conformément à la proposition de sir Francis Vallat<sup>39</sup>, la Commission a finalement renoncé à cette exigence dans son projet d'article final pour des raisons pragmatiques, qu'elle explique dans le commentaire de l'article correspondant adopté en seconde lecture en 1974 :

« ... le critère d'incompatibilité que [prévoyait] le paragraphe risquait d'être difficile à appliquer et... si l'État nouvellement indépendant devait formuler une réserve se rapportant au même sujet que celui de la réserve faite par l'État prédécesseur, il pouvait raisonnablement être réputé avoir l'intention de retirer cette réserve »<sup>40</sup>.

24. Alors même qu'il peut maintenir – expressément ou tacitement – les réserves faites par l'État prédécesseur, l'État successeur nouvellement indépendant se voit également reconnaître par l'article 20, paragraphe 2, de la Convention de Vienne de 1978 la faculté de formuler, lors de sa notification de succession, des réserves. Cette faculté n'est subordonnée qu'au respect des conditions générales énoncées par les dispositions figurant aux lettres a), b) et c) de l'article 19 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969. L'article 20, paragraphe 3, de la Convention de Vienne de 1978 dispose, en outre, que les règles énoncées aux articles 20 à 23 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 s'appliquent aux réserves formulées par un État nouvellement indépendant lors de sa notification de succession.

25. Dans son commentaire du projet d'article 19, la Commission avait relevé que l'existence de cette faculté semble être confirmée par la pratique<sup>41</sup>. En faveur de cette solution, dans son troisième rapport, Sir Humphrey Waldock s'était notamment appuyé sur la pratique du Secrétaire général des Nations Unies qui, à plusieurs reprises, avait admis une telle faculté pour des États nouvellement indépendants sans que son attitude ait soulevé de contestations de la part des États<sup>42</sup>. Le second Rapporteur spécial s'était également montré favorable, sur la base de considérations « pratiques », à la reconnaissance du droit d'un État nouvellement indépendant de formuler ses propres réserves lors de sa notification de succession<sup>43</sup>.

26. L'avis des deux Rapporteurs spéciaux l'emporta au sein de la Commission, qui, comme l'indique le commentaire du projet d'article 19 finalement adopté, était confrontée à un 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

<sup>37</sup> *Annuaire ... 1972*, vol. II, p. 282.

<sup>38</sup> V. G. Gaja, *op. cit.* note 35, 1975, p. 59 à 60.

<sup>39</sup> Premier rapport, *Annuaire ... 1974*, vol. II, 1<sup>ère</sup> partie, p. 54 à 55.

<sup>40</sup> *Annuaire ... 1974*, vol. II, 1<sup>ère</sup> partie, p. 234, par. 18) du commentaire de l'article 19.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 231 à 233, pars 7) à 12).

<sup>42</sup> Troisième rapport, préc. note 15, p. 53 à 54.

<sup>43</sup> Sir Francis Vallat, premier rapport, *Annuaire ... 1974*, vol. II, 1<sup>ère</sup> partie, p. 55, pars. 291 à 294.

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 ». En s'inspirant de la pratique suivie par le Secrétaire général et dans un esprit de « souplesse », la Commission opta pour la seconde solution, en soulignant également que celle-ci était propre à faciliter l'accès par un État nouvellement indépendant à un traité qui n'était pas, « [...] pour des raisons techniques, ouvert à sa participation par une procédure autre que la succession »<sup>44</sup>.

27. Lors de la Conférence de Vienne de 1977-1978, la délégation autrichienne a contesté cette solution – en effet peu compatible sur le plan de la pure logique juridique avec le paragraphe précédent – et proposé en conséquence de supprimer les paragraphes 2 et 3 de la disposition qui deviendra l'article 20 de la Convention de 1978<sup>45</sup>. L'Autriche faisait valoir que reconnaître à un État nouvellement indépendant le droit de formuler de nouvelles réserves lors de sa notification de succession « semblait procéder d'une conception erronée de la notion de succession »<sup>46</sup> et que « [s]i un État nouvellement indépendant veut formuler des réserves, il doit utiliser la procédure de ratification ou d'adhésion prévue pour devenir partie à un traité multilatéral »<sup>47</sup>. L'amendement autrichien fut cependant rejeté par 39 voix contre 4, avec 36 abstentions<sup>48</sup>.

28. Les États qui, durant la Conférence de Vienne, s'étaient opposées à l'amendement autrichien avaient invoqué divers arguments, parmi lesquels figuraient le souci d'éviter que l'État nouvellement indépendant ne « soit soumis à des procédures de ratification plus compliquées que celles qu'a[vait] prévues la Commission du droit international »<sup>49</sup>, la prétendue incompatibilité de l'amendement autrichien avec le principe de l'autodétermination<sup>50</sup> ou avec le principe de la « table rase »<sup>51</sup>, la nécessité d'être « réaliste » plutôt que « puriste »<sup>52</sup>, ou encore le fait que la succession d'États n'était pas « un héritage au sens juridique du terme ou une transmission de droits et d'obligations »<sup>53</sup>. Une partie de la doctrine a partagé ces critiques<sup>54</sup>, tandis que d'autres auteurs estiment que « [l]e droit de faire des réserves n'est point un droit transmissible au moyen de la dévolution successorale, mais une prérogative faisant partie du faisceau de pouvoirs suprêmes

<sup>44</sup> Commentaire du projet d'article 19, *Annuaire ... 1974*, vol. II, 1<sup>ère</sup> partie, p. 234 à 235, par. 20).

<sup>45</sup> A/CONF.80/16, 27<sup>e</sup> séance, par. 59 à 64.

<sup>46</sup> *Ibid.*, par. 60.

<sup>47</sup> *Ibid.* Voir aussi A/CONF.80/16, 28<sup>e</sup> séance, par. 30.

<sup>48</sup> A/CONF.80/16, 28<sup>e</sup> séance, par. 40.

<sup>49</sup> A/CONF.80/16, 27<sup>e</sup> séance, par. 71 (Pays-Bas).

<sup>50</sup> *Ibid.*, par. 73 *in fine* (Algérie) et par. 89 (Guyane).

<sup>51</sup> *Ibid.*, par. 85 (Madagascar).

<sup>52</sup> *Ibid.*, par. 77 (Pologne).

<sup>53</sup> A/CONF.80/16, 28<sup>e</sup> séance, par. 7 (Israël). Selon le représentant d'Israël : « [U]n nouvel État indépendant [...] aura simplement le droit de choisir d'établir sa qualité de partie au traité en vertu du lien juridique créé par son prédécesseur. Il a le droit de notifier son propre consentement à être considéré comme une partie distincte au traité, ce qui n'est pas le droit de prendre la place de son prédécesseur. Le sens de l'article 19, c'est qu'un État nouvellement indépendant doit être « réputé » maintenir sa succession au traité. En d'autres termes, la notification de succession est un acte indépendant, l'expression de la propre volonté de l'État successeur ».

<sup>54</sup> Voir Karl Zemanek, « State Succession after Decolonization », *Recueil des cours*, t. 116, 1965-III, p. 234 à 235; André Gonçalves Pereira, *La succession d'États en matière de traités*, Paris, Pedone, 1969, p. 175 à 176, note 50; et Hanna Bokor-Szegö, *New States and International Law*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1970, p. 100, cités par Gaja, G., *op. cit.* note 35, p. 61, note 39.

qui composent la compétence réelle de l'État souverain [...] » et que « [l']institution de reconnaissance de cette faculté [ouverte à l'État nouvellement indépendant] constitue une solution 'pragmatique' qui tient compte du caractère 'non-automatique', c'est-à-dire volontaire, de la succession aux traités par les États nouvellement indépendants »<sup>55</sup>.

29. Au demeurant, les principes posés par l'article 20 de la Convention de 1978 sont peu contraignants et suffisamment souples pour s'accommoder d'une pratique très diversifiée, comme en témoigne celle suivie dans le cadre de la succession aux traités déposés auprès du Secrétaire général des Nations Unies :

i) Il est souvent arrivé qu'un État nouvellement indépendant dépose une notification de succession à l'égard d'un traité particulier sans faire aucune mention de la question des réserves; dans ce cas, le Secrétaire général a inclus l'État nouvellement indépendant dans la liste des États parties au traité concerné sans se prononcer sur le sort des réserves formulées par l'État prédécesseur<sup>56</sup>;

ii) Certains États nouvellement indépendants ont maintenu expressément les réserves formulées par l'État prédécesseur<sup>57</sup>;

iii) Dans d'autres cas, l'État nouvellement indépendant a reformulé, pour l'essentiel, les mêmes réserves que celles faites par l'État prédécesseur<sup>58</sup>;

iv) Il est arrivé que l'État nouvellement indépendant maintienne les réserves formulées par l'État prédécesseur en ajoutant de nouvelles réserves<sup>59</sup>,

v) Ou qu'il « remanie » les réserves formulées par l'État prédécesseur<sup>60</sup>;

vi) Dans certains cas enfin, l'État nouvellement indépendant a retiré les réserves de l'État prédécesseur tout en formulant de nouvelles réserves<sup>61</sup>.

Toutes ces hypothèses sont acceptables au regard de la rédaction de l'article 20, dont la souplesse est sans aucun doute l'une des grandes vertus.

30. Dès lors, et nonobstant le caractère peu cartésien de l'article 20 de la Convention de Vienne de 1978, dont les règles reposent sur des considérations de principe difficilement compatibles (en tout cas distinctes) : succession et/mais souveraineté, et quelles que puissent être les critiques de détail qui peuvent être adressées par ailleurs à la rédaction de cette disposition, aucune raison déterminante ne s'oppose à son inclusion – sous forme de directive – dans le Guide de la pratique.

<sup>55</sup> Marco G. Marcoff, *Accession à l'indépendance et succession d'États aux traités internationaux*, Fribourg, éditions universitaires, 1969, p. 346.

<sup>56</sup> V. par exemple, *Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général, Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général*, <http://treaties.un.org/Pages/ParticipationStatus.aspx>, chap. IV.2 : les Îles Salomon ont succédé à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, sans faire aucune mention des réserves de l'État prédécesseur (le Royaume-Uni), réserves qui ne sont pas reproduites en ce qui concerne les Îles Salomon. La même remarque peut être faite en ce qui concerne la succession par le Sénégal et par la Tunisie à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés; *ibid.*, chap. V.2.

<sup>57</sup> Chypre, Gambie et Tuvalu (*ibid.*, Convention de 1951 relative aux réfugiés - chap. V.2).

<sup>58</sup> Fidji ou Jamaïque (*ibid.*).

<sup>59</sup> Botswana et Lesotho (*ibid.*, Convention relative au statut des apatrides - chap. V.3).

<sup>60</sup> Fidji (*ibid.*, Convention relative au statut des apatrides - chap. V.3).

<sup>61</sup> Zambie (*ibid.*, Convention relative au statut des apatrides - chap. V.3), Zimbabwe (*ibid.*, Convention relative au statut des réfugiés - chap. V.2).

Dès 1995, à la suite de la discussion du premier rapport sur les réserves, la Commission a décidé qu'il n'y avait pas lieu de modifier les dispositions pertinentes des Conventions de Vienne de 1969, de 1978 et de 1986<sup>62</sup>. Par la suite, la pratique constante de la Commission a été de reprendre systématiquement, dans la mesure du possible, le texte des dispositions des Conventions de Vienne de 1969 et 1986. Les raisons de cette pratique ont été expliquées à suffisance dans le commentaire du projet de directive 1.1 (Définition des réserves)<sup>63</sup>. Il n'y a aucune raison de ne pas l'étendre à la disposition pertinente – unique si l'on met à part la définition des réserves – de la Convention de 1978, qui a toute sa place en tête de la cinquième partie du Guide de la Pratique. En conséquence, la Commission voudra sans doute y introduire le texte de l'article 20 de la Convention de 1978 en tant que projet de directive 5.1.

31. Bien que l'article 20 de ladite Convention ne s'applique qu'aux réserves formulées à l'égard de traités entre États, le projet de directive 5.1 couvrira également, à l'instar des autres directives qui forment le Guide de la pratique, les réserves à des traités entre États et organisations internationales. D'autres adaptations sont également nécessaires<sup>64</sup>.

32. Comme cela est indiqué dans le premier rapport sur les réserves<sup>65</sup>, cette disposition ne concerne que le sort des réserves en cas de notification de succession par un État nouvellement indépendant – c'est-à-dire dans la seule hypothèse de la décolonisation. Il convient donc, d'une part, de mentionner cette limitation dans le titre de ce projet de directive et, d'autre part, de s'interroger sur l'opportunité d'étendre cette solution aux autres modalités de succession d'États dans d'autres projets de directive.

33. En outre, l'article 20<sup>66</sup> renvoie expressément, dans ses paragraphes 1 et 2, aux articles 17 et 18 de la Convention de 1978 elle-même, et, dans ses paragraphes 2 et 3, à l'ensemble des dispositions de la Convention de Vienne sur le droit des traités relatives aux réserves<sup>67</sup>. Étant donné que le Guide de la pratique reprend le texte des articles relatifs aux réserves des Conventions de Vienne de 1969 et 1986, ce second problème pourrait être aisément résolu par la simple substitution des projets de directive correspondant aux articles 19 à 23. Ceci est fort concevable s'agissant du paragraphe 2, qui renvoie au seul article 19 de la Convention de Vienne sur le droit des traités – dont le texte est intégralement reproduit dans le projet de directive 3.1 du Guide de la pratique. En revanche, ceci n'est guère praticable s'agissant du renvoi effectué par le paragraphe 3 de l'article 20 aux articles 20 à 23 de la même

<sup>62</sup> *Annuaire ... 1995*, vol. II, 2<sup>e</sup> partie, p. 113, par. 487.

<sup>63</sup> *Annuaire ... 1978*, vol. II, 2<sup>e</sup> partie, p. 104, pars. 1) (qui se réfère expressément à la Convention de 1978) et 2) du commentaire.

<sup>64</sup> Sur le fond, on peut contester aussi l'expression figurant dans le paragraphe 1 de l'article 20 : « ... toute réserve au traité qui était *applicable*, à la date de la succession d'États, à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'États... » et estimer qu'une réserve n'est pas « applicable » mais « établie » à l'égard d'un territoire. En effet, une réserve n'est applicable, et ne produit ses effets, que dans les relations conventionnelles entre l'auteur de la réserve et la partie à l'égard duquel la réserve est établie. Toutefois, fidèle à sa position immuable et à la pratique constante de la Commission, le Rapporteur spécial estime qu'il ne convient pas de « retoucher » le texte d'une Convention de Vienne.

<sup>65</sup> *Annuaire ... 1995*, vol. II, 1<sup>ère</sup> partie, doc. A/CN.4/470, p. 161, par. 133; v. aussi la note 4, ci-dessus.

<sup>66</sup> Cité ci-dessus, par. 3.

<sup>67</sup> Les articles 19 à 23.

Convention : quoique reprises dans le Guide (avec, souvent, des modifications formelles pour les adapter au plan et au genre de celui-ci), elles y sont éparpillées<sup>68</sup> et il serait fort peu pratique de les énumérer dans le texte du projet de directive 5.1. Il paraît suffisant de renvoyer d'une manière générale aux règles de procédure pertinentes figurant dans la deuxième partie (Procédure) du Guide de la pratique, quitte à préciser, dans le commentaire, les projets de directive dont il s'agit.

34. À première vue, la question du renvoi aux articles 17 et 18 de la Convention de 1978 est plus embarrassante : ces dispositions longues et détaillées<sup>69</sup> n'ont

<sup>68</sup> Les correspondances sont les suivantes :

*Article 20 de la Convention de 1969* : paragraphe 1 = projets de directive 2.8.0 et 2.8.1 (avec quelques modifications rédactionnelles); paragraphe 2 = projet de directive 2.8.2 (*idem*); paragraphe 3 = projet de directive 2.8.7 (*idem*); paragraphe 4 a) : la Commission n'a pas encore adopté de directive correspondante; paragraphe 4 b) = projet de directive 2.6.8 (avec quelques modifications rédactionnelles); paragraphe 5 = projet de directive 2.8.1 (avec quelques modifications rédactionnelles).

*Article 21* : la Commission n'a pas encore adopté de directive correspondante.

*Article 22* : paragraphe 1 = projet de directive 2.5.1 (*idem*); paragraphe 2 = projet de directive 2.7.1 (*idem*); paragraphe 3 a) = projets de directive 2.5.8 et 2.5.9 (avec quelques modifications rédactionnelles); paragraphe 3 b) = projet de directive 2.7.5 (*idem*).

*Article 23* : paragraphe 1 = projets de directive 2.1.1 et 2.6.7. et 2.8.4 (avec quelques modifications rédactionnelles); paragraphe 2 : 2.2.1 (*idem*); paragraphe 3 = projet de directive 2.8.6 (avec quelques modifications rédactionnelles), paragraphe 4 = projets de directive 2.5.2 et 2.5.7 (avec quelques modifications rédactionnelles).

<sup>69</sup> Ces dispositions sont ainsi rédigées :

Article 17 - Participation à des traités en vigueur à la date de la succession d'États

1. Sous réserve des paragraphes 2 et 3, un État nouvellement indépendant peut, par une notification de succession, établir sa qualité de partie à tout traité multilatéral qui, à la date de la succession d'États, était en vigueur à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'États.

2. 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'État nouvellement indépendant serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité.

3. Si, aux termes du traité ou en raison du nombre restreint des États 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 État exige le consentement de toutes les parties, l'État nouvellement indépendant ne peut établir sa qualité de partie au traité qu'avec un tel consentement.

Article 18 - Participation à des traités qui ne sont pas en vigueur à la date de la succession d'États

1. Sous réserve des paragraphes 3 et 4, un État nouvellement indépendant peut, par une notification de succession, établir sa qualité d'État contractant à l'égard d'un traité multilatéral qui n'est pas en vigueur si, à la date de la succession d'États, l'État prédécesseur était un État contractant à l'égard du territoire auquel se rapporte cette succession d'États.

2. Sous réserve des paragraphes 3 et 4, un État nouvellement indépendant peut, par une notification de succession, établir sa qualité de partie à un traité multilatéral qui entre en vigueur après la date de la succession d'États si, à la date de la succession d'États, l'État prédécesseur était un État contractant à l'égard du territoire auquel se rapporte cette succession d'États.

3. Les paragraphes 1 et 2 ne s'appliquent pas s'il ressort du traité ou s'il est par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'État 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 États 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 État exige le consentement de toutes les parties ou de tous les États contractants, l'État nouvellement indépendant ne peut établir sa qualité d'État contractant ou de partie au traité qu'avec un tel consentement.

évidemment aucune correspondance dans le Guide de la pratique; toutefois, comme cela est précisé ci-dessus<sup>70</sup>, le principe de base – le *modus operandi* – du présent rapport consiste à postuler qu’il est fait application des règles pertinentes de la Convention de 1978; dès lors, il ne paraît tout simplement pas utile de faire référence à des dispositions précises de celle-ci (ni de les reprendre) dans le projet de directive 5.1.

35. Au bénéfice de ces remarques, celle-ci pourrait se lire ainsi :

## 5.1 Cas d’un État nouvellement indépendant

1. *Lorsqu’un État nouvellement indépendant établit par une notification de succession sa qualité d’État contractant ou de partie à un traité multilatéral, il est réputé maintenir toute réserve au traité qui était applicable, à la date de la succession d’États, à l’égard du territoire auquel se rapporte la succession d’États, à moins que, lorsqu’il fait la notification de succession, il n’exprime l’intention contraire ou ne formule une réserve se rapportant au même sujet que ladite réserve.*

2. *Lorsqu’il fait une notification de succession établissant sa qualité d’État contractant ou de partie à un traité multilatéral, un État nouvellement indépendant peut formuler une réserve, à moins que la réserve ne soit de celles dont la formulation est exclue par les dispositions des alinéas a, b ou c de la directive 3.1 du Guide de la pratique.*

3. *Lorsqu’un État nouvellement indépendant formule une réserve conformément au paragraphe 2, les règles pertinentes énoncées dans la deuxième partie du Guide de la pratique (Procédure) s’appliquent à l’égard de cette réserve.*

36. Dès lors que les règles posées par cette directive ne s’adressent qu’aux États nouvellement indépendants, tels qu’ils sont définis par l’article 2, paragraphe 1.f), de la Convention de 1978<sup>71</sup>, la question se pose de savoir si elles sont transposables en l’état aux autres formes de succession d’États ou si des adaptations sont nécessaires.

37. Durant la Conférence de Vienne de 1977-1978, il avait été suggéré d’inclure, en ce qui concerne les autres cas de succession, une disposition réglementant la question des réserves. L’Inde, par exemple, a fait remarquer l’existence d’une lacune dans la Convention à cet égard et, partant, la nécessité d’ajouter un article sur les réserves dans la partie de la Convention visant l’unification et la séparation d’États<sup>72</sup>. Pour sa part, la délégation de la République fédérale d’Allemagne proposa un nouvel article 36 *bis*<sup>73</sup>, ayant notamment pour objet de transposer, aux cas de succession visés dans la partie IV de la Convention, la réglementation des réserves qui était prévue pour les États nouvellement indépendants :

---

5. Lorsqu’un traité dispose qu’il n’entrera en vigueur que lorsqu’un nombre déterminé d’États seront devenus États contractants, un État nouvellement indépendant qui établit sa qualité d’État contractant à l’égard du traité conformément au paragraphe 1 est compté au nombre des États contractants aux fins de cette disposition, à moins qu’une intention différente ne ressorte du traité ou ne soit par ailleurs établie.

<sup>70</sup> Par. 7.

<sup>71</sup> Pour le texte de cette définition, v. *supra* par. 10.

<sup>72</sup> A/CONF.80/16, 28<sup>e</sup> séance, par. 17.

<sup>73</sup> V. A/CONF.80/16/Add.1, 43<sup>e</sup> séance, pars. 9 à 12.

« 1. Si, en vertu des articles 30, 31, 33 et 35, un traité reste en vigueur à l'égard d'un État successeur ou si un État successeur participe d'une autre manière à un traité qui n'était pas encore en vigueur à l'égard de l'État prédécesseur, l'État successeur est réputé maintenir :

a) Toute réserve audit traité formulée par l'État prédécesseur à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'États;

...

2. Nonobstant le paragraphe 1, l'État successeur peut toutefois :

a) Retirer ou modifier, en totalité ou en partie, la réserve (al. a) du paragraphe 1) ou formuler une nouvelle réserve, sous réserve des conditions énoncées dans le traité ou des règles définies dans les articles 19, 20, 21, 22 et 23 de la Convention de Vienne sur le droit des traités...»<sup>74</sup>.

Selon l'Allemagne en effet, « ... en matière de succession, par opposition à l'adhésion, les États visés dans les troisième [États nouvellement indépendants] et quatrième [Unification et séparation d'États] parties du projet se trouvent dans une situation identique »<sup>75</sup>.

38. La République fédérale d'Allemagne retira cependant son amendement à la suite d'objections que celui-ci avait suscitées de la part de plusieurs délégations<sup>76</sup>. Celles-ci considéraient en effet que l'octroi à l'État successeur du droit de formuler de nouvelles réserves était incompatible avec le principe de la continuité *ipso jure* des traités, énoncé par la Convention en ce qui concerne les cas d'unification ou de séparation d'États<sup>77</sup>. En revanche, diverses délégations ont appuyé la présomption du maintien des réserves de l'État prédécesseur en considérant qu'elle allait de soi dans les cas d'unification ou de séparation d'États, à la lumière de ce même principe de continuité retenu par la Convention s'agissant de ces hypothèses de succession<sup>78</sup>.

39. Il convient donc de distinguer la présomption du maintien des réserves (dont le principe est posé, pour les États nouvellement indépendants, au premier paragraphe de l'article 20 de la Convention de 1978) d'une part, de la question de savoir si, en cas d'unification ou de séparation d'États, la faculté ouverte par le paragraphe 2 aux États nouvellement indépendants de formuler de nouvelles réserves peut être étendue à cette autre hypothèse.

40. À vrai dire, sur le principe en tout cas, l'extension de la présomption de continuité, qui est prévue explicitement à l'article 20, paragraphe 1, de la Convention de Vienne de 1978 pour les États nouvellement indépendants dans le contexte d'une notification de succession et reprise dans la directive 5.1 ci-dessus, ne fait aucun doute. Elle apparaît même plus justifiée encore à l'égard d'États successeurs autres que les États nouvellement indépendants. En effet, selon la

<sup>74</sup> A/CONF.80/30, par. 118, reproduit dans *Documents de la Conférence*, A/CONF.80/16/Add.2.

<sup>75</sup> A/CONF.80/16/Add.1, 43<sup>e</sup> séance, par. 11.

<sup>76</sup> A/CONF.80/30, par. 119 (reproduit dans *Documents de la Conférence*, A/CONF.80/16/Add.2).

<sup>77</sup> A/CONF.80/16/Add.1, 43<sup>e</sup> séance, par. 14 (Pologne); par. 15 (États-Unis d'Amérique); par. 18 (Nigéria); par. 19 (Mali); par. 20 (Chypre); par. 21 (Yougoslavie); par. 22 (Australie); et par. 24 (Swaziland, s'exprimant cependant de façon plus nuancée).

<sup>78</sup> V. en ce sens les interventions de la Pologne (A/CONF.80/16/Add.1, 43<sup>e</sup> séance, par. 13), de la France (*ibid.*, par. 16), de Chypre (*ibid.*, par. 20), de la Yougoslavie (*ibid.*, par. 21) et de l'Australie (*ibid.*, par. 22).

quatrième partie de la Convention de Vienne de 1978, le principe de continuité s'applique aux traités en vigueur à l'égard de l'État prédécesseur à la date d'une unification ou d'une séparation d'États<sup>79</sup>. Bien que relativement rare et parfois ambiguë, la pratique confirme plutôt cette solution.

41. Le Secrétaire général des Nations Unies, dans l'exercice de ses fonctions de dépositaire, évite généralement de prendre position sur le sort des réserves formulées par l'État prédécesseur, mais certains éléments de la pratique d'autres dépositaires vont clairement dans le sens de l'extension de la présomption énoncée à l'article 20, paragraphe 1, de la Convention de Vienne de 1978 aux hypothèses de successions d'États autres que la décolonisation. En pratique, dans les cas de séparation d'États, notamment ceux des États issus de l'ancienne Yougoslavie et la Tchécoslovaquie<sup>80</sup>, les réserves de l'État prédécesseur ont été maintenues. Il convient de mentionner, à ce propos, les déclarations de nature générale formulées par la République tchèque<sup>81</sup>, par la Slovaquie<sup>82</sup>, par la République fédérale de Yougoslavie<sup>83</sup> puis par le Monténégro<sup>84</sup>, par lesquelles ces États successeurs

<sup>79</sup> V. les articles 31 et 34 de la Convention dont il ressort que, sauf exceptions tenant à l'accord exprès ou tacite des parties, tout traité en vigueur à l'égard de l'un quelconque des États qui s'unissent pour former un État successeur ou du territoire d'un État se séparant d'un État préexistant avant la succession d'États demeure en vigueur à l'égard du ou des États successeurs.

<sup>80</sup> La pratique pertinente concernant les États successeurs de l'ancienne Union soviétique semble à peu près inexistante.

<sup>81</sup> Dans une lettre datée du 16 février 1993 au Secrétaire général accompagnée d'une liste de traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général, le Gouvernement de la République tchèque a notifié ce qui suit : « Conformément aux principes en vigueur du droit international et à ses stipulations, la République tchèque, en tant que successeur de la République fédérale tchèque et slovaque, se considère liée, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1993, date de la dissolution de la République fédérale tchèque et slovaque, par les traités internationaux multilatéraux auxquels la République fédérale tchèque et slovaque était partie à cette date, y compris les réserves et déclarations y relatives faites précédemment par cette dernière.

Le Gouvernement de la République tchèque a examiné les traités multilatéraux énumérés dans la liste ci-jointe. La République tchèque se considère liée par ces traités ainsi que par toutes les réserves et déclarations y relatives, en vertu de la succession intervenue le 1<sup>er</sup> janvier 1993. La République tchèque, conformément aux principes de droit international bien établis, reconnaît les signatures accomplies par la République tchèque et slovaque relativement à tous traités, comme si elles avaient été accomplies par elle », in *Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général, Informations de nature historique*, <http://treaties.un.org/Pages/Historica/Info.aspx>, sous « République tchèque ».

<sup>82</sup> Dans une lettre datée du 19 mai 1993 et également accompagnée d'une liste de traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général, le Gouvernement de la République slovaque a notifié ce qui suit : « Conformément aux principes et règles pertinents du droit international et dans la mesure définie par celui-ci, la République slovaque, en tant qu'État successeur issu de la dissolution de la République fédérale tchèque et slovaque, se considère liée, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1993, date à laquelle elle a assumé la responsabilité de ses relations internationales, par les traités multilatéraux auxquels la République fédérale tchèque et slovaque était partie au 31 décembre 1992, y compris les réserves et déclarations faites précédemment par la Tchécoslovaquie ainsi que les objections faites par la Tchécoslovaquie aux réserves formulées par d'autres États parties » (*ibid.*, sous « Slovaquie »).

<sup>83</sup> Par une notification en date du 8 mars 2001, le Gouvernement de la République fédérale de Yougoslavie a déposé, entre autres, un instrument notifiant son intention de succéder à plusieurs traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général, et confirmant certaines formalités relatives à ces traités : « Le Gouvernement de [la] République fédérale de Yougoslavie maintiendra les signatures, réserves, déclarations et objections faites par la République socialiste fédérative de Yougoslavie aux traités figurant dans l'Annexe 1 ci-jointe, avant que la

reprenaient les réserves de l'État prédécesseur<sup>85</sup>. En outre, dans certains cas, les réserves de l'État prédécesseur ont été expressément confirmées<sup>86</sup> ou reformulées<sup>87</sup> par l'État successeur à propos d'un traité déterminé. Dans le cas de la République du Yémen [unifiée], il y a également eu reprise des réserves par l'État successeur. Dans une lettre datée du 19 mai 1990, adressée au Secrétaire général, les Ministres des affaires étrangères de la République arabe du Yémen et de la République démocratique populaire du Yémen, ont précisé :

« En qui concerne les traités conclus antérieurement à leur union par la République arabe du Yémen ou la République démocratique populaire du Yémen, la République du Yémen [unifiée] doit être considérée comme partie à ces traités à la date à laquelle l'un de ces États est le premier devenu partie auxdits traités. En conséquence, les tableaux montrant l'état des traités indiqueront désormais, sous le nom 'Yémen', la date des formalités (signatures, ratifications, adhésions, déclarations et réserves, etc.) effectuées par l'État devenu partie le premier, celles effectuées le cas échéant par l'État devenu partie le second étant alors décrites dans une note de bas de page »<sup>88</sup>.

42. La pratique relative à des traités déposés auprès d'autres dépositaires que le Secrétaire général des Nations Unies ne fournit pas beaucoup d'indications sur la question des réserves dans le contexte de la succession d'États. Toutefois, les quelques éléments que l'on peut relever ne sont pas de nature à contredire les enseignements pouvant être tirés de la pratique relative aux traités pour lesquels le Secrétaire général des Nations Unies exerce les fonctions de dépositaire; bien au contraire, cette pratique éparse semble confirmer la présomption générale du maintien des réserves de l'État prédécesseur.

43. Ainsi, la République tchèque et la Slovaquie ont transmis à un certain nombre de dépositaires des notifications de succession ayant la même teneur que celles transmises au Secrétaire général des Nations Unies et prévoyant le maintien des réserves formulées par l'État prédécesseur<sup>89</sup>. Cette pratique n'a donné lieu à aucune

---

République fédérale de Yougoslavie n'ait assumé la responsabilité de ses relations internationales. » (*ibid.*, sous « République fédérale de Yougoslavie »).

<sup>84</sup> Le 23 Octobre 2006, le Secrétaire général a reçu une lettre du Gouvernement de Monténégro, en date du 10 Octobre 2006 et accompagnée d'une liste des traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général, l'informant que : « Le Gouvernement de la République de Monténégro maintiendra les réserves, déclarations et objections faites par la Serbie et Monténégro avant que la République de Monténégro n'ait assumé la responsabilité de ses relations internationales, comme indiqués dans l'Annexe a cet instrument » (*ibid.*, sous « Monténégro »).

<sup>85</sup> Cf. également le cas des autres successeurs de l'ancienne Yougoslavie (à part la République fédérale de Yougoslavie), qui figurent dans la liste des États successeurs pour divers traités déposés auprès du Secrétaire général, avec l'indication, dans des notes de bas de pages, de réserves qu'avait formulées l'ancienne Yougoslavie (v. par ex. : Bosnie-Herzégovine, Croatie, Ex-République yougoslave de Macédoine, Serbie, s'agissant de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, *ibid.*, chap. III.1, note 4; de la Convention relative au statut des réfugiés (chap. V.5, note 7) ou de la Convention relative au statut des apatrides, chap. V.3, note 4).

<sup>86</sup> Convention pour la prévention et la répression du crime du génocide, réserve formulée par la République fédérale de Yougoslavie (*ibidem*, chap. IV).

<sup>87</sup> Convention relative aux droits de l'enfant, chapitre IV.11 (*ibid.* sous « Slovénie »).

<sup>88</sup> *Ibid.*, sous « Yémen ».

<sup>89</sup> V. Václav Mikulka, « The Dissolution of Czechoslovakia and Succession in Respect of Treaties », in Mojmir Mrak (dir.), *Succession of States*, La Haye/Londres/Boston, M. Nijhoff, 1999, p. 111 à 112.

contestation de la part des dépositaires en question, ni d'ailleurs de la part des États parties aux traités concernés.

44. Dans le même sens, on peut mentionner la réponse de l'Union postale universelle au questionnaire établi par le Rapporteur spécial<sup>90</sup>. Cette organisation faisait référence à sa pratique aux termes de laquelle les réserves valables qui s'appliquent à un État membre sont automatiquement transférées à l'État successeur, cette solution valant également pour les États qui ont acquis leur indépendance en se séparant d'un État membre.

45. Le Conseil de l'Europe a appliqué la même présomption à l'égard du Monténégro. Dans une lettre datée du 28 juin 2006, adressée au Ministre des affaires étrangères du Monténégro, le Directeur général des affaires juridiques du Conseil de l'Europe s'est basé sur l'article 20 de la Convention de Vienne de 1978 pour considérer que « la République du Monténégro est réputée maintenir les réserves et déclarations puisque sa notification de succession n'exprime pas une intention contraire à ce sujet »<sup>91</sup>. Cette lettre incluait également une liste de réserves et déclarations dont le texte avait été modifié par endroits, afin de supprimer les références à la République de Serbie. Par une lettre datée du 13 octobre 2006, le Ministère des affaires étrangères du Monténégro a communiqué son accord sur le libellé des réserves et déclarations en question, ainsi adapté par le dépositaire.

46. La pratique suivie par la Suisse en tant que dépositaire d'un certain nombre de traités multilatéraux n'apparaît pas non plus en contradiction fondamentale avec celle du Secrétaire général des Nations Unies. Certes, la Suisse avait initialement appliqué, à un État successeur qui ne s'était pas prononcé sur le sort des réserves de l'État prédécesseur, la présomption de la non-reprise de ces réserves. Actuellement, cependant, la Suisse ne fait plus appel à aucune présomption, sa pratique consistant à inviter l'État successeur à lui communiquer ses intentions au sujet du maintien ou pas des réserves formulées par l'État prédécesseur<sup>92</sup>.

47. Le principe de la présomption du maintien des réserves de l'État prédécesseur – présomption qui, au demeurant, peut être renversée par la simple manifestation d'une volonté contraire de la part de l'État successeur – paraît relever du bon sens et suffisamment établi en pratique pour que l'on puisse considérer que sa consécration par le paragraphe 1 du projet de directive 5.2 proposé ci-après s'impose. Quoique revêtant une portée générale, la présomption du maintien des réserves énoncée dans cette disposition connaît cependant, dans certains cas d'unification de deux ou

<sup>90</sup> Questionnaire préparé par le Rapporteur spécial conformément à la décision de la Commission reflétée au paragraphe 489 de son rapport sur les travaux de sa quarante-septième session (2 mai -21 juillet 1995), *Annuaire... 1995*, vol. II(2), A/50/10, p. 113.

<sup>91</sup> JJ55/2006, PJD/EC (passage traduit par le Secrétariat - mémorandum préc. note 4, A/CN.4/616, p. 23, par. 67).

<sup>92</sup> Voir la lettre adressée par la Direction du Droit international public à un particulier le 3 mai 1996, décrivant l'évolution de la pratique de la Suisse, État dépositaire des Conventions du 12 août 1949 pour la protection des victimes de la guerre, dans le domaine de la succession d'États aux traités; reproduite dans la *Revue suisse de droit international et de droit européen*, 1997, p. 683 à 685, spécialement p. 684. Cette approche a été confirmée dans un avis donné le 6 février 2007 par la Direction du Droit international public du Département fédéral des affaires étrangères, intitulé « Pratique de la Suisse en tant qu'État dépositaire. Réserves aux traités dans le contexte de la succession d'États », reproduit dans *Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération (JAAC)*, 5 décembre 2007, p. 328 à 330, plus particulièrement p. 330 (disponible à l'adresse suivante : [www.bk.admin.ch/dokumentation/02574/02600/index.html?lang=fr](http://www.bk.admin.ch/dokumentation/02574/02600/index.html?lang=fr)).

plusieurs États, des exceptions qui sont visées par le projet de directive 5.3 auquel fait référence le paragraphe 1 du projet de directive 5.2.

48. Comme l'avait déjà montré l'opposition qui s'était manifestée durant la Conférence de Vienne de 1977-1978 à l'amendement proposé par l'Allemagne<sup>93</sup>, de sérieux doutes existent quant à la faculté pour un État successeur autre qu'un État nouvellement indépendant de formuler des réserves. Ces doutes trouvent un écho dans l'opinion individuelle jointe par le juge Tomka à l'arrêt de la Cour internationale de Justice du 26 février 2007 dans l'affaire du *Génocide* :

« 35. There can be n<sup>o</sup> doubt that this decision to notify of the accession to the Genocide Convention, with a reservation to Article IX and *not succession (where n<sup>o</sup> reservation is allowed)* was motivated by the considerations relating to the present case. (...) »

*That single notification of accession, in my view, was totally inconsistent with the succession by the Federal Republic of Yugoslavia – notified the very same day to the United Nations Secretary-General as accession to the Genocide Convention – to the Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties, which in Article 34 provides that the treaties of the predecessor State continue in force in respect of each successor State. By the latter notification of succession, the Federal Republic of Yugoslavia became a contracting State of the Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties as of April 1992. That Convention entered into force on 6 November 1996. Although not formally applicable to the process of the dissolution of the former Yugoslavia, which occurred in the 1991-1992 period, in light of the fact that the former Yugoslavia consented to be bound by the Vienna Convention already in 1980, and the Federal Republic of Yugoslavia has been a contracting State to that Convention since April 1992, one would not expect, by analogy to Article 18 of the Vienna Convention on the Law of Treaties, a State which, through notification of its accession, expresses its consent to be considered as bound by the Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties to act in a singular case inconsistently with the rule contained in Article 34 of that Convention, while in a great number of other cases to acting in full conformity with that rule. These considerations, taken together, lead me to the conclusion that the Court should not attach any legal effect to the notification of accession by the Federal Republic of Yugoslavia to the Genocide Convention, and should instead consider it bound by that Convention on the basis of the operation of the customary rule of *ipso jure* succession codified in Article 34 as applied to cases of the dissolution of a State. »<sup>94</sup>*

49. En effet, à partir du moment où l'on admet que, dans les cas d'unification ou de séparation d'États, la succession se produit *ipso jure*, il devient difficile

<sup>93</sup> V. *supra*, par. 37 et 38.

<sup>94</sup> Arrêt du 26 février 2007, opinion individuelle du Juge Tomka, *Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie et Monténégro)*, par. 35 *Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie et Monténégro)*, par. 35 – italiques ajoutées. Cette opinion, disponible sur le site de la Cour, n'est, malheureusement, toujours pas publiée dans sa version française.

d'admettre qu'un État successeur puisse se soustraire à ses obligations, ou les alléger, en formulant des réserves<sup>95</sup>.

50. Outre les arguments avancés à l'encontre de cette possibilité lors de l'élaboration de la Convention de 1978, il convient, à cet égard, de mentionner la prise de position adoptée par le Conseil de l'Europe, dans sa lettre adressée au Monténégro le 28 juin 2006<sup>96</sup>, aux termes de laquelle cet État n'avait « pas la faculté, à ce stade, de faire de nouvelles réserves aux traités déjà ratifiés » pour lesquels il avait notifié sa succession<sup>97</sup>. Cette prise de position apparaît en harmonie avec la règle de la succession *ipso jure* aux traités, énoncée dans la Convention de Vienne de 1978 pour les cas d'unification et de séparation d'États. Dans ces hypothèses en effet, la succession au traité ne dépend pas d'une manifestation de volonté de la part de l'État successeur, et il est légitime de penser que cet État hérite de l'ensemble des droits et obligations de l'État prédécesseur en vertu du traité, sans pouvoir se soustraire auxdites obligations, ni les alléger, en formulant des réserves. Cette solution paraît d'ailleurs être confirmée par la pratique, les États successeurs autres que des États nouvellement indépendants n'ayant, semble-t-il, pas formulé de nouvelles réserves à l'occasion de leur succession à des traités.

51. La situation est différente à cet égard de celle relative aux États nouvellement indépendants en faveur desquels une *notification de succession* est prévue, alors que ce n'est en principe pas le cas s'agissant d'unification ou de séparation d'États. Par sa notification de succession, un État nouvellement indépendant *établit*, en application du principe du libre choix du maintien ou non des traités de l'État prédécesseur, sa qualité d'État contractant ou partie au traité en question<sup>98</sup>. Dans cette hypothèse, la notification de succession revêt donc un caractère constitutif pour le maintien des traités en vigueur pour l'État prédécesseur à la date de la succession d'États, ainsi que des autres traités à l'égard desquels cet État avait la qualité d'État contractant. La Convention de Vienne de 1978 prévoit, en revanche, un régime différent s'agissant des États successeurs autres que des États nouvellement indépendants. Selon la quatrième partie de la Convention, les traités en vigueur, à la date de la succession d'États, à l'égard de l'un quelconque des États prédécesseurs restent en principe en vigueur à l'égard d'un État issu d'une unification de deux ou plusieurs États<sup>99</sup>. La même solution est prévue, pour le cas d'un État issu d'une séparation d'États, s'agissant des traités qui, à la date de la

<sup>95</sup> *Contra* : G. Gaja, *op. cit.* note 35, p. 64 et 65. Selon l'éminent auteur le raisonnement applicable aux États nouvellement indépendants peut être étendu aux autres cas de succession : même si l'on devait considérer, *quod non*, qu'un État nouvellement indépendant n'est pas autorisé à formuler une réserve lors de sa notification de succession, on devrait néanmoins admettre que cet État pourrait obtenir pratiquement le même résultat par le biais d'un retrait partiel du traité (si un tel retrait est permis) qui aurait le même effet qu'une réserve et ces considérations vaudraient tout autant dans les cas où la succession ne serait pas considérée comme dépendant d'une acceptation du traité par l'État successeur. Quant au résultat, ce raisonnement est très probablement exact; toutefois, il sous-estime le fait qu'un retrait (fût-il partiel) du traité et une réserve sont deux institutions distinctes relevant d'un régime juridique différent et dont les conditions ne sont pas forcément les mêmes. Le retrait partiel ne relève pas du présent Guide de la pratique (v. la directive 1.4 sur les « Déclarations unilatérales autres que les réserves et les déclarations interprétatives »).

<sup>96</sup> *Supra*, note 91.

<sup>97</sup> Passage traduit par le Secrétariat - mémorandum préc. note 4, A/CN.4/616, p. 23, par. 69.

<sup>98</sup> V. les articles 17 et 18 de la Convention de Vienne de 1978 cités *supra* note 69.

<sup>99</sup> V. l'article 31 de la Convention.

succession d'États, étaient en vigueur à l'égard de l'ensemble du territoire de l'État prédécesseur, tout comme des traités qui étaient uniquement en vigueur à l'égard de la partie du territoire de l'État prédécesseur qui correspond au territoire de l'État successeur<sup>100</sup>. Aux termes de la Convention de Vienne de 1978, c'est uniquement par rapport aux traités qui, à la date de la succession d'États, n'étaient pas en vigueur à l'égard de l'État prédécesseur, alors même que ce dernier était État contractant audit traité à la date de la succession, que l'État successeur (autre qu'un État nouvellement indépendant) peut établir par une *notification*, le cas échéant, sa qualité d'État contractant ou partie au traité en question<sup>101</sup>. À cet égard, il convient donc de traiter les États successeurs autres que les États nouvellement indépendants de la même manière que ceux-ci, dans la mesure où la succession au traité suppose dans les deux cas une manifestation de volonté de la part de l'État concerné.

52. Mais ce n'est que dans cette hypothèse qu'il y a lieu d'ouvrir aux États successeurs en cas de séparation ou d'unification d'États la faculté de faire de nouvelles réserves lorsqu'ils notifient leur intention de devenir parties. Dans tous les autres cas, la faculté de formuler des réserves nouvelles ne semble pas devoir être reconnue s'agissant des traités qui restent en vigueur suite à la succession d'États. Le paragraphe 2 du projet de directive 5.2 proposé ci-après établit ce principe (contraire à celui qui vaut pour les États nouvellement indépendants<sup>102</sup>) et cette exception (qui admet une telle faculté lorsque l'État successeur établit sa qualité d'État contractant ou partie à un traité par une notification). Dans les autres cas, la formulation de réserves par l'État successeur issu d'une unification ou d'une séparation d'États devrait être assimilée à la formulation tardive d'une réserve, comme le propose le projet de directive 5.9<sup>103</sup>.

53. Le paragraphe 2 du projet de directive 5.2 vise ainsi à combler une lacune de la Convention de Vienne de 1978. Vu la portée générale de ce paragraphe, qui couvre les cas de séparation d'États aussi bien que ceux d'unification de deux ou plusieurs États, la notion d'« État prédécesseur » doit se comprendre, dans les cas d'unification d'États, comme couvrant l'un quelconque des États prédécesseurs ou plusieurs d'entre eux.

54. Le projet de directive 5.2, qui devrait être le « pendant » du projet de directive 5.1 en cas d'unification ou de séparation d'États, pourrait se lire ainsi :

## 5.2 Cas d'unification ou de séparation d'États

1. *Sous réserve des dispositions de la directive 5.3, un État successeur à la suite d'une unification ou d'une séparation d'États est réputé maintenir toute réserve au traité qui était applicable, à la date de la succession d'États, à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'États, à moins qu'il ne notifie l'intention contraire à l'occasion de la succession, ou ne formule une réserve se rapportant au même sujet que ladite réserve.*

2. *Un État successeur ne peut formuler une réserve nouvelle à l'occasion d'une unification ou d'une séparation d'États que lorsqu'il fait une notification par*

<sup>100</sup> V. l'article 34 de la Convention.

<sup>101</sup> V. les articles 32 et 36 de la Convention.

<sup>102</sup> V. l'article 20, paragraphe 2, de la Convention et le paragraphe 2 du projet de directive 5.1 proposé ci-dessus.

<sup>103</sup> V. *infra*, par. 98.

laquelle il établit sa qualité d'État contractant ou partie à un traité qui, à la date de la succession d'États, n'était pas en vigueur pour l'État prédécesseur, mais à l'égard duquel l'État prédécesseur était État contractant.

3. Lorsqu'un État successeur formule une réserve conformément au paragraphe 2, les règles pertinentes énoncées dans la deuxième partie du Guide de la pratique (Procédure) s'appliquent à l'égard de cette réserve.

55. Contrairement au cas d'une séparation d'État, où la succession à un traité produit l'application d'un seul régime de réserves à ce traité, l'unification d'États comporte un risque d'amalgame de deux ou plusieurs régimes de réserves au même traité, qui peuvent s'avérer différents, voire contradictoires. Il ne s'agit pas là d'une pure hypothèse d'école. Et pourtant, la pratique ne semble pas apporter de réponses satisfaisantes aux nombreuses questions que soulève cette situation. Ainsi, la lettre précitée<sup>104</sup>, du 19 mai 1990, des Ministres des affaires étrangères de la République arabe du Yémen et de la République démocratique populaire du Yémen au Secrétaire général, en suggérant une solution au problème technique de l'enregistrement des actions des deux États prédécesseurs relatives à un même traité, faisait référence à un critère temporel dont la portée juridique apparaît incertaine à bien des égards et laissait entière la question – qui peut se poser à l'avenir – du sort des réserves formulées par États en cause avant la date de leur unification.

56. S'agissant d'un traité qui, à la date de l'unification d'États, était en vigueur à l'égard de l'un quelconque des États ayant donné lieu à l'unification, et qui reste en vigueur à l'égard de l'État unifié<sup>105</sup>, il résulte du principe posé au paragraphe 1 du projet de directive 5.2 que les réserves à ce traité, formulées par l'un quelconque de ces États, demeurent en vigueur à l'égard de l'État unifié, à moins que celui-ci n'exprime une volonté contraire. L'application de cette présomption ne soulève aucune difficulté aussi longtemps que les États ayant donné lieu à l'unification étaient soit parties soit États contractants audit traité. En revanche, la situation se complique si, parmi lesdits États, l'un était partie au traité et l'autre était État contractant à l'égard duquel le traité n'était pas en vigueur.

57. C'est à une telle situation que le projet de directive 5.3 proposé ci-après s'efforce de répondre, en prévoyant le maintien exclusif des réserves formulées par l'État qui était partie au traité. Cette solution s'explique par le fait qu'un État – en l'espèce l'État issu de l'unification – ne saurait posséder qu'un seul statut à l'égard d'un même traité – en l'occurrence, celui d'État partie audit traité (principe de continuité *ipso jure*). En conséquence, s'agissant d'un traité qui reste en vigueur à l'égard de l'État issu de l'unification, il apparaît logique de considérer que sont seules susceptibles d'être maintenues les réserves formulées par un ou les États à l'égard desquels le traité était en vigueur à la date l'unification. En revanche, les réserves qu'aurait formulées un État contractant à l'égard duquel le traité n'était pas en vigueur deviennent sans objet.

58. Tel est l'objet du projet de directive 5.3 :

<sup>104</sup> Par. 41.

<sup>105</sup> V. l'article 31, de la Convention de 1978.

### 5.3 Non-pertinence de certaines réserves en cas d'unification d'États

*Lorsque, suite à une unification de deux ou plusieurs États, un traité qui, à la date de la succession d'États, était en vigueur à l'égard de l'un quelconque de ces États reste en vigueur à l'égard de l'État issu de l'unification, les réserves formulées par un de ces États qui, à la date de la succession d'États, était un État contractant à l'égard duquel le traité n'était pas en vigueur ne sont pas maintenues.*

59. Le projet de directive 5.3<sup>106</sup> est rédigé de manière à couvrir à la fois les cas d'unification d'États visés aux articles 31 à 33 de la Convention de 1978, et les cas d'unification d'États dans lesquels l'un des États qui s'unissent conserve sa personnalité juridique internationale (situation non visée par les dispositions précitées de la Convention de Vienne de 1978).

## B. Portée territoriale des réserves dans le cadre d'une succession d'États

60. Il paraît aller de soi qu'une réserve réputée maintenue suite à une succession d'États conserve la portée territoriale qui était la sienne à la date de la succession d'États. Telle est la conséquence logique de la continuité qui est inhérente à la notion de succession à un traité, que celle-ci se produise suite à une notification de succession par un État nouvellement indépendant ou intervienne *ipso jure*.

61. Ce principe connaît toutefois des exceptions dans certains cas d'unification de deux ou plusieurs États. Ces exceptions, qui soulèvent des questions assez complexes, font l'objet du projet de directive 5.5 et sont exclues du champ d'application du projet de directive 5.4 par l'expression « sous réserve de la directive 5.5 ».

62. Il convient en outre d'envisager séparément les problèmes posés en matière de réserves par une succession concernant une partie de territoire qui, sans constituer une exception au principe posé dans le projet de directive 5.4, n'en appellent pas moins certaines précisions, que le projet de directive 5.6 s'efforce d'apporter.

63. Au bénéfice de ces remarques, le projet de directive 5.4 pourrait être rédigée de la manière suivante :

### 5.4 Principe du maintien de la portée territoriale des réserves de l'État prédécesseur

*Une réserve réputée maintenue en vertu des directives 5.1, paragraphe 1, et 5.2, paragraphe 1, conserve la portée territoriale qui était la sienne à la date de la succession d'États, sous réserve des dispositions de la directive 5.5.*

64. Le principe énoncé dans le projet de directive 5.4, selon lequel l'étendue territoriale d'une réserve réputée maintenue suite à une succession d'États demeure inchangée, vaut également dans les cas d'unification de deux ou plusieurs États, sous réserve toutefois de certaines exceptions. En effet, comme cela est indiqué ci-dessus<sup>107</sup>, des problèmes spécifiques peuvent se poser au sujet de l'étendue territoriale des réserves réputées maintenues suite à une unification de deux ou

<sup>106</sup> Il en va de même pour les projets de directives 5.5 et 5.11.

<sup>107</sup> V. *supra*, par. 61.

plusieurs États. De telles exceptions sont susceptibles de se produire lorsque, suite à une unification de deux ou plusieurs États, un traité devient applicable à une partie du territoire de l'État unifié à laquelle il ne l'était pas à la date de la succession d'États.

65. À cet égard, il convient de distinguer deux hypothèses :

i) Celle où, suite à une unification de deux ou plusieurs États, un traité qui, à la date de la succession d'États, était en vigueur à l'égard d'un seul des États ayant donné lieu à l'unification devient applicable à une partie du territoire de l'État successeur à laquelle il ne l'était pas; et

ii) Celle dans laquelle un traité qui, à la date de la succession d'États, était en vigueur à l'égard de deux ou plusieurs États ayant donné lieu à l'unification – mais pas à l'ensemble de ce qui deviendra le territoire de l'État successeur – devient applicable à une partie du territoire de l'État successeur unifié à laquelle il ne l'était pas.

66. Dans le premier cas, celui d'un traité qui, à la date de la succession d'États, était en vigueur, avec des réserves, pour *un seul* des États ayant donné naissance à l'État unifié et qui devient applicable à une partie du territoire de celui-ci à laquelle il ne l'était pas à la date de la succession d'États, les réserves en question peuvent être étendues à l'ensemble du territoire de l'État unifié auquel le traité devient applicable, s'il y consent, soit par une notification en ce sens, soit par un accord avec les autres États parties<sup>108</sup>. Dans cette hypothèse, il y a tout lieu de croire que cette extension concerne le lien conventionnel tel qu'il était modulé par les réserves formulées par l'État à l'égard duquel le traité était en vigueur à la date de l'unification. Mais il n'existe en principe aucune raison empêchant l'État issu de l'unification d'exprimer une intention contraire à ce sujet et d'éviter ainsi l'extension de la portée territoriale desdites réserves. En tout état de choses, quelle que soit la décision de l'État successeur à ce sujet, les autres parties contractantes ne sauraient être lésées puisque le traité n'était pas, auparavant, applicable au territoire auquel l'application de la réserve est ainsi exclue. La lettre (a) du paragraphe 1 du projet de directive 5.5 consacre cette possibilité.

67. En revanche, il peut se produire que la nature ou l'objet de la réserve excluent son extension au-delà du territoire auquel elle était applicable à la date de la succession d'États. Tel pourrait être le cas, notamment, d'une réserve dont l'application était, déjà auparavant, limitée à une partie du territoire de l'État qui l'avait formulée, ou d'une réserve visant spécifiquement certaines institutions qui étaient propres audit État. Le paragraphe 1.b) du projet de directive 5.5 vise cette hypothèse.

68. Le second cas dans lequel une réserve antérieure peut voir sa portée territoriale étendue au-delà de ce qu'elle était avant que se produise la succession d'États peut sembler voisin mais est distinct; alors que, dans l'hypothèse précédente, l'un seulement des États à l'origine de l'unification était lié par le traité, ici, le traité concerné est en vigueur, à la date de la succession d'États, à l'égard d'au moins deux États ayant donné lieu à l'unification, alors même qu'à cette date le traité n'était pas applicable à l'ensemble de ce qui deviendra le territoire de l'État unifié. La question se pose donc de savoir si les réserves faites par l'un quelconque de ces

<sup>108</sup> Voir l'article 31, par. 2, de la Convention de Vienne de 1978.

États deviennent également applicables aux parties du territoire de l'État unifié auxquelles le traité n'était pas applicable à la date de la succession d'États. En l'absence d'indications précises de la part de l'État successeur, il peut s'avérer difficile de savoir si et dans quelle mesure cet État, en étendant l'application territoriale du traité, avait l'intention d'étendre la portée territoriale des réserves formulées par l'un ou l'autre des États, voire tous les États, à l'égard desquels le traité était en vigueur à la date de la succession d'États.

69. A défaut d'éléments en sens contraire, il semble raisonnable d'accepter la présomption selon laquelle une telle réserve ne s'étend pas à la ou aux parties du territoire de l'État unifié auxquelles le traité n'était pas applicable à la date de la succession d'États. Toutefois, il n'y a pas non plus de raison d'en faire une présomption irréfragable. Il doit en aller différemment

- Lorsqu'une réserve identique a été formulée par chacun des États concernés; dans un tel cas, il faut au contraire présumer que l'État unifié entend maintenir la réserve commune à l'ensemble de ses prédécesseurs et suivre la logique à laquelle répond le paragraphe 1 du projet de directive 5.5;
- En outre, dans certains cas, il peut ressortir des circonstances que l'État issu de l'unification a entendu maintenir les réserves formulées par l'un des États en particulier; il en va ainsi, notamment, lorsque l'État unifié, au moment d'étendre l'application territoriale du traité, s'est spécifiquement référé aux formalités accomplies à l'égard de ce traité, avant la date de l'unification, par l'un des États concernés;
- Il en va de même a fortiori si l'État issu de l'unification, lorsqu'il accepte d'étendre l'application territoriale du traité, exprime une intention contraire en spécifiant les réserves qui s'appliqueront au territoire auquel le traité a été étendu.

70. Toutefois, dans cette dernière hypothèse, la décision de l'État unifié d'étendre l'application de plusieurs réserves au territoire concerné n'est acceptable que si les réserves en question, formulées par deux ou plusieurs des États ayant donné lieu à l'unification, sont compatibles les unes avec les autres. Or elles peuvent s'avérer contradictoires. Dans une telle situation, on ne peut que refuser tout effet à une telle notification dans la mesure où elle donnerait lieu à l'application de réserves incompatibles entre elles.

71. Les règles proposées ci-dessus concernent l'hypothèse dans laquelle le traité sur lequel porte la ou les réserves des États prédécesseurs était en vigueur à l'égard de l'un d'eux au moins à la date de la succession d'États. De l'avis du Rapporteur spécial, elles doivent s'appliquer *mutatis mutandis* aux réserves réputées maintenues par l'État unifié qui étend l'application territoriale d'un traité auquel, suite à la succession d'États, il est État contractant, lorsque le traité en question n'était en vigueur, à la date de la succession d'États, à l'égard d'aucun des États prédécesseurs alors même qu'un ou plusieurs d'entre eux étaient parties contractantes<sup>109</sup>.

72. Dans le même esprit, il faudrait appliquer cette solution à l'hypothèse – sans doute rare, mais envisagée au paragraphe 2 de l'article 32 de la Convention de Vienne de 1978 – où un traité à l'égard duquel un ou plusieurs États ayant donné lieu à l'unification étaient États contractants à la date de la succession d'États

<sup>109</sup> Voir l'article 32 de la Convention de Vienne de 1978.

entrerait en vigueur après cette date du fait de la réalisation des conditions prévues par les clauses pertinentes du traité; dans un tel cas de figure, l'État successeur deviendrait État *partie* audit traité.

73. Il convient également de rappeler que la question de la portée territoriale des réserves formulées par un tel État contractant à l'égard duquel le traité n'était pas en vigueur à la date de la succession d'États, ne se pose que lorsque ledit traité n'était en vigueur, à cette même date, pour aucun des États ayant donné lieu à l'unification; car, dans le cas contraire, les réserves formulées par ledit État contractant ne sont pas réputées maintenues<sup>110</sup>.

74. Au bénéfice de ces remarques, la Commission pourrait adopter le projet de directive 5.5 :

### 5.5 Application territoriale des réserves en cas d'unification d'États

1. *Lorsque, suite à une unification de deux ou plusieurs États, un traité qui, à la date de la succession d'États, était en vigueur à l'égard d'un seul des États qui forment l'État successeur devient applicable à une partie du territoire de cet État à laquelle il ne l'était pas, toute réserve réputée maintenue par l'État successeur s'applique à ce territoire, à moins :*

a) *Que l'État successeur n'exprime, à l'occasion de l'extension de l'application territoriale du traité, l'intention contraire; ou*

b) *Qu'il résulte de la nature ou de l'objet d'une réserve que celle-ci ne saurait s'étendre au-delà du territoire auquel elle était applicable à la date de la succession d'États.*

2. *Lorsque, suite à une unification de deux ou plusieurs États, un traité qui, à la date de la succession d'États, était en vigueur à l'égard de deux ou plusieurs des États ayant donné lieu à l'unification devient applicable à une partie du territoire de l'État successeur à laquelle il ne l'était pas à la date de la succession d'États, aucune réserve ne s'étend à ce territoire, à moins :*

a) *Qu'une réserve identique ait été formulée par chacun de ces États à l'égard desquels le traité était en vigueur à la date de la succession d'États;*

b) *Que l'État successeur n'exprime, à l'occasion de l'extension de l'application territoriale du traité, une intention différente; ou*

c) *Que l'intention contraire ne ressorte autrement des circonstances qui entourent la succession de cet État à l'égard du traité.*

3. *Une notification visant à étendre la portée territoriale des réserves, au sens de la lettre b) du paragraphe 2, demeure sans effet dans la mesure où une telle extension donnerait lieu à l'application de réserves contradictoires au même territoire.*

4. *Les dispositions des paragraphes précédents s'appliquent mutatis mutandis aux réserves réputées maintenues par un État successeur qui, suite à une unification d'États, est État contractant à un traité qui n'était en vigueur pour aucun des États ayant donné lieu à l'unification, à la date de la succession d'États, mais auquel un ou, le cas échéant, plusieurs de ces États étaient, à cette date, États contractants,*

<sup>110</sup> V. le projet de directive 5.3.

*lorsque ce traité devient applicable à une partie du territoire de l'État successeur à laquelle il ne l'était pas à la date de la succession d'États.*

75. L'article 15 de la Convention de Vienne de 1978 relatif à la « succession concernant une partie du territoire » concerne les cessions territoriales et autres cas de changements territoriaux. Il dispose que, à compter de la date de la succession d'États, les traités de l'État successeur sont en vigueur à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'États, tandis que les traités de l'État prédécesseur cessent d'être en vigueur à l'égard de ce territoire. Cette disposition constitue le prolongement de la règle de flexibilité dans l'application territoriale des traités, consacrée à l'article 29 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités. Par conséquent, les projets de directives 5.1 et 5.2 ne sauraient s'appliquer aux situations relevant de l'article 15 de la Convention puisque, dans ces cas, il n'y pas, en principe, *succession* par rapport aux traités à véritablement parler. L'État en question, bien que désigné comme « État successeur » au sens de l'article 2, paragraphe 1, lettre *d*) de la Convention de 1978, se « succède » en quelque sorte à lui-même et maintient sa qualité d'État contractant ou partie au traité telle qu'il l'avait acquise en vertu de son propre consentement à être lié par ledit traité conformément à l'article 11 de la Convention de Vienne de 1969.

76. Lorsque l'on se trouve dans cette situation, suite à une succession concernant une partie du territoire, le traité *de l'État successeur* s'étend au territoire en question. Dans ce cas, il apparaît logique de considérer que l'application du traité à ce territoire est conditionnée, en principe, par les réserves que l'État successeur lui-même avait formulées audit traité.

77. Toutefois, ici encore, il convient d'assortir ce principe de deux exceptions, elles aussi fondées sur le principe du consensualisme, si prégnant dans le droit des traités en général et des réserves en particulier. Ainsi, la réserve ne doit pas s'étendre au territoire auquel se rapporte la succession :

- Lorsque l'État successeur exprime une intention contraire, ce cas pouvant être assimilé à un retrait partiel de la réserve, limité au territoire auquel se rapporte la succession d'États<sup>111</sup>; ou
- Lorsqu'il ressort de la réserve elle-même que son application était limitée au territoire de l'État successeur dans ses frontières avant la date de la succession d'États, ou à un territoire particulier.

78. Ces considérations pourraient conduire à l'adoption d'un projet de directive 5.6 ainsi rédigé :

#### **5.6 Application territoriale des réserves de l'État successeur en cas de succession concernant une partie du territoire**

*Lorsque, suite à une succession d'États concernant une partie du territoire, un traité auquel l'État successeur est État contractant ou partie s'applique à ce territoire, toute réserve audit traité formulée auparavant par cet État s'applique également audit territoire à compter de la date de la succession d'États, à moins :*

- a) Que l'État successeur n'exprime l'intention contraire; ou*

<sup>111</sup> Sur le retrait partiel des réserves, v. les directives 2.5.10 et 2.5.11 et les commentaires y afférents (*Documents officiels de l'Assemblée générale*, cinquante-huitième session, supplément n° 10 (A/58/10), p. 215 à 228).

b) *Qu'il ressorte de la réserve que son application était limitée au territoire de l'État successeur dans ses frontières avant la date de la succession d'États ou à un territoire particulier.*

79. Ce projet de directive 5.6 est formulé de manière à couvrir, non seulement les traités en vigueur à l'égard de l'État successeur au moment de la succession d'États, mais aussi les traités qui, à cette date, ne sont pas en vigueur pour l'État successeur mais à l'égard desquels celui-ci possède la qualité d'État contractant, situation non couverte par l'article 15 de la Convention de Vienne de 1978. Le verbe « s'applique », se référant au traité en question, doit être compris comme couvrant ces deux situations, entre lesquelles aucune distinction ne semble devoir être opérée s'agissant de la question des réserves.

80. Ce projet de directive couvre également la situation dans laquelle l'État prédécesseur et l'État successeur seraient parties ou États contractants, ou encore, le cas échéant, l'un partie et l'autre État contractant, au même traité, bien qu'avec des réserves non identiques.

81. En revanche, le projet de directive 5.6 ne vise pas le cas des « traités territoriaux » (concernant un régime de frontière ou tout autre régime se rapportant à l'usage d'un territoire). Dans la mesure où une succession se produit relativement à ces traités<sup>112</sup>, les solutions retenues dans le projet de directive 5.2 concernant les cas d'unification et de séparation d'États s'appliquent, *mutatis mutandis*, aux réserves formulées à l'égard de tels traités.

### C. Effets dans le temps d'une réserve dans le cadre d'une succession d'États

82. L'article 20 de la Convention de Vienne de 1978 ne règle pas directement la question des effets *ratione temporis* d'une déclaration par laquelle un État nouvellement indépendant fait savoir, au moment de notifier sa succession à un traité, qu'il ne maintient pas une réserve formulée par l'État prédécesseur; il en va ainsi a fortiori dans le cadre d'une succession d'États résultant d'une unification ou d'une séparation d'États puisque la convention de 1978 n'aborde pas la question du sort des réserves de l'État prédécesseur dans ce cadre. Ni la pratique ni la doctrine ne semblent donner de réponse à cette question qui pourrait cependant avoir une certaine importance pratique.

83. Que ce soit suite à l'expression d'une « intention contraire » ou à la formulation, par l'État successeur, d'une réserve « se rapportant au même sujet » que la réserve formulée par l'État prédécesseur<sup>113</sup>, il paraît raisonnable, s'agissant de la question des effets *ratione temporis*, de traiter le non-maintien d'une réserve suite à une succession d'États de la même manière que le retrait d'une réserve et soumis comme tel aux règles ordinaires du droit des traités codifiées à l'article 22 de la Convention de Vienne de 1969. Conformément au paragraphe 3 a) de cette dernière disposition, repris par la directive 2.5.8 du Guide de la pratique, « [à]moins que le

<sup>112</sup> Concernant la pratique internationale, v. not. l'ordonnance de la C.P.J.I. du 6 décembre 1930 dans l'affaire des *Zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex*, C.P.J.I., série A, n° 24, p. 17, et l'arrêt du 7 juin 1932 dans la même affaire, série A/B, n° 46, p. 145.

<sup>113</sup> V. le paragraphe 1, respectivement des projets de directive 5.1 et 5.2.

traité n'en dispose ou qu'il n'en soit convenu autrement[,] le retrait d'une réserve ne prend effet à l'égard d'un autre État contractant que lorsque cet État en a reçu notification ».

84. Cette solution, qui s'impose avec une évidence particulière lorsque la succession au traité (et à la réserve) se produit *ipso jure*, semble pouvoir s'appliquer à toutes les hypothèses de succession : ce n'est que si elles ont connaissance (par une notification écrite)<sup>114</sup> de l'intention de l'État successeur que les autres parties peuvent tenir compte du retrait.

85. Le présent projet de directive reproduit donc *mutatis mutandis* la règle énoncée à l'article 22, par. 3, lettre a) de la Convention de Vienne de 1969, et reprise dans le projet de directive 2.5.8, concernant les effets dans le temps du retrait d'une réserve :

### **5.7 Effets dans le temps du non-maintien, par un État successeur d'une réserve formulée par l'État prédécesseur**

*Le non-maintien [, conformément aux directives 5.1 et 5.2,] par l'État successeur d'une réserve formulée par l'État prédécesseur prend effet, à l'égard d'un autre État contractant ou partie au traité ou d'une organisation internationale contractante ou partie, lorsqu'ils en ont reçu la notification.*

86. L'expression entre crochets introduit une précision qui n'est pas forcément indispensable. Il suffirait peut-être de faire le lien entre le paragraphe 2 respectivement des directives 5.1 et 5.2 d'une part, et la directive 5.7 d'autre part dans le commentaire de cette dernière.

87. Pas davantage qu'elle règle la question des effets dans le temps du non-maintien d'une réserve de l'État prédécesseur, la Convention de Vienne de 1978 n'évoque les effets *ratione temporis* d'une réserve formulée par un État successeur à l'occasion d'une succession d'États.

88. Pour des raisons comparables à celles qui ont été avancées ci-dessus à l'appui de la norme prévue par le projet de directive 5.7 pour que le non-maintien d'une réserve puisse produire ses effets, il paraît raisonnable de prévoir qu'une réserve formulée par un État successeur ne prend effet qu'à compter de la date à laquelle les autres États ou organisations internationales parties ou contractants en ont eu connaissance, c'est-à-dire celle de la notification par laquelle l'État successeur a établi sa qualité d'État contractant ou partie à un traité.

89. Il est vrai que cette solution pourrait donner lieu, rétrospectivement, à la création de deux régimes juridiques différents. Le premier couvrirait la période entre la date de la succession d'États et celle de la notification par laquelle l'État successeur a établi sa qualité d'État contractant ou partie à un traité, durant laquelle l'État successeur serait considéré comme lié par le traité de la même manière que l'était l'État prédécesseur, c'est-à-dire sans le bénéfice de la nouvelle réserve. Le second régime, pour sa part, couvrirait la période postérieure à la date de cette notification, à partir de laquelle l'État successeur serait mis au bénéfice de la réserve.

<sup>114</sup> Cf. le projet de directive 2.5.2 sur la forme du retrait d'une réserve et son commentaire (*Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-huitième session, supplément n° 10* (A/58/10), p. 176 à 181).

90. Il n'en paraît pas moins préférable de s'en tenir au principe auquel la Commission s'est elle-même référé dans le commentaire de son projet d'article 19 (devenu l'article 20 de la Convention de 1978) : bien qu'elle ait renoncé à inclure dans le texte du projet lui-même une précision en ce sens, comme l'avait proposé sir Francis Vallat<sup>115</sup>, elle ne s'en réfère pas moins « à l'idée généralement admise qu'une réserve ne peut au plus tôt produire d'effet qu'à compter de la date à laquelle elle est faite »<sup>116</sup>.

91. Cette solution prend en compte l'intérêt légitime des autres États à un minimum de sécurité juridique et permet d'éviter que ceux-ci ne soient surpris par la formulation – qui pourrait intervenir fort longtemps après la date de la succession d'États – de réserves auxquelles l'État successeur entendrait conférer un effet rétroactif. En revanche, il ne semble pas qu'il y ait lieu de retarder les effets de la réserve au-delà de la date de la notification par laquelle l'État successeur établit sa qualité d'État contractant ou partie au traité<sup>117</sup>.

92. Le projet de directive 5.8, nécessaire pour combler une lacune de la Convention de Vienne de 1978, pourrait être rédigée ainsi :

### 5.8 Effets dans le temps d'une réserve formulée par un État successeur

*Une réserve formulée par un État successeur [, conformément aux directives 5.1 et 5.2,] lorsqu'il notifie sa qualité d'État contractant ou partie à un traité prend effet à compter de la date de cette notification.*

93. Ici encore<sup>118</sup>, l'expression entre crochets pourrait sans doute avantageusement être renvoyée – et expliquée – dans le commentaire.

94. Quand bien même la faculté pour un État nouvellement indépendant de formuler des réserves à un traité auquel il entend succéder n'est pas douteuse<sup>119</sup>, elle ne saurait être illimitée dans le temps.

95. À cet égard, il semble raisonnable de considérer que l'État nouvellement indépendant doit exercer cette faculté lorsqu'il notifie sa succession. Ceci est du reste clairement impliqué par la définition même des réserves figurant dans le projet de directive 1.1 du Guide de la pratique, qui comme l'article 2.j) de la Convention de Vienne de 1978 – et à la différence de l'article 2.d) de la Convention de 1969 sur le droit des traités – mentionne parmi les éléments temporels inclus dans la définition des réserves le moment où l'État « fait une notification de succession à un traité »<sup>120</sup>. Il paraît légitime d'en déduire que des réserves formulées par un État

<sup>115</sup> La disposition proposée par Sir Francis, qui reprenait une demande en ce sens des États-Unis d'Amérique (reproduite dans Sir Francis Vallat, premier rapport, *Annuaire ... 1974*, vol. II (première partie), p. 53) avait la teneur suivante : « Une nouvelle réserve formulée en vertu des paragraphes 2 et 3 ne prend pas effet avant la date de la notification de succession » (*ibid.*, p. 56, par. 298).

<sup>116</sup> Commentaire de l'article 19, *Annuaire de la Commission du droit international*, 1974, vol. II (première partie), p. 235, par. 22).

<sup>117</sup> En ce sens : G. Gaja, *op. cit.*, note 35, p. 68.

<sup>118</sup> V. *supra*, par. 86 au sujet d'une expression entre crochets similaire dans le projet de directive 5.7.

<sup>119</sup> V. *supra*, pars. 24 à 28 et 35.

<sup>120</sup> La définition complète des réserves aux termes du projet de directive 1.1 se lit ainsi : « L'expression 'réserve' s'entend d'une déclaration unilatérale, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un État ou par une organisation internationale à la signature, à la

nouvellement indépendant postérieurement à cette date doivent être soumises au régime juridique des réserves tardives prévu dans les projets de directives 2.3.1, 2.3.2, 2.3.3 et 2.3.5 provisoirement adoptés par la Commission<sup>121</sup>.

96. Pour des raisons analogues, le régime des réserves tardives semble devoir s'appliquer au cas d'une réserve formulée par un État successeur autre qu'un État nouvellement indépendant après la date à laquelle il a établi, par une notification à cet effet, sa qualité d'État contractant ou partie à un traité qui, à la date de la succession d'États, n'était pas en vigueur pour l'État prédécesseur, mais à l'égard duquel l'État prédécesseur était État contractant dans les conditions qu'indique le projet de directive 5.2, paragraphe 2. Comme dans cette disposition, la notion d'« État prédécesseur » doit se comprendre, dans les cas d'unification d'États, comme couvrant l'un quelconque des États prédécesseurs ou plusieurs d'entre eux.

97. Au demeurant, la même solution doit également être appliquée à toute réserve formulée par un État successeur autre qu'un État nouvellement indépendant, à un traité qui, suite à la succession d'États, reste en vigueur à l'égard de cet État. Certes, dans un tel cas, le projet de directive 5.2 ne reconnaît pas à l'État successeur la faculté de formuler des réserves qui n'avaient pas été formulées par l'État prédécesseur. Néanmoins, si l'État successeur formule une nouvelle réserve à l'égard du traité en question, il n'y a pas de raison de ne pas reconnaître à cet État la même faculté que celle dont peut bénéficier tout autre État en lui refusant le bénéfice du régime juridique des réserves tardives<sup>122</sup>. Il convient de rappeler qu'aux termes du projet de directive 2.3.1, la formulation tardive d'une réserve est subordonnée à l'absence d'objections de la part de *chacune* des Parties contractantes, ce qui ménage totalement le principe du consensualisme.

98. Dès lors, le projet de directive 5.9 pourrait être formulé de la manière suivante :

#### **5.9 Réserves formulées par un État successeur soumises au régime juridique des réserves tardives**

*Sera considérée comme tardive toute réserve formulée :*

a) *Par un État nouvellement indépendant après sa notification de succession au traité;*

b) *Par un État successeur autre qu'un État nouvellement indépendant après la notification par laquelle il établit sa qualité d'État contractant ou partie à un traité qui, à la date de la succession d'États, n'était pas en vigueur pour l'État prédécesseur, mais à l'égard duquel l'État prédécesseur était État contractant; ou*

---

ratification, à l'acte de confirmation formelle, à l'acceptation ou à l'approbation d'un traité ou à l'adhésion à celui-ci *ou quand un État fait une notification de succession à un traité, par laquelle cet État ou cette organisation vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à cet État ou à cette organisation* ». Sur les raisons de l'inclusion de cette allusion à la succession d'États dans le projet de directive 1.1, voir le commentaire de cette directive, *in Annuaire ... 1998*, vol. II, 2<sup>e</sup> partie, p. 100, pars. 5) et 6) du commentaire.

<sup>121</sup> V. le Rapport de la Commission du droit international, soixantième session, 5 mai-6 juin et 7 juillet-8 août 2008, *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-troisième session, Supplément n° 10* (A/63/10), par. 123, p. 171 et 172.

<sup>122</sup> V. en ce sens, par. 50 ci-dessus.

c) *Par un État successeur autre qu'un État nouvellement indépendant à l'égard d'un traité qui, suite à la succession d'États, reste en vigueur pour cet État.*

## II. Le sort des acceptations des réserves et des objections aux réserves en cas de succession d'états

99. La Convention de Vienne de 1978 ne se préoccupe du sort ni des objections aux réserves ni de leur acceptation dans le contexte de la succession d'États. Apparemment nulle mention n'a été faite des acceptations durant les travaux préparatoires<sup>123</sup>. Quant aux objections, la C.D.I. décida de laisser la question ouverte en dépit d'une proposition partielle de sir Humphrey Waldock<sup>124</sup>. Malgré une demande en ce sens émanant du représentant des Pays-Bas<sup>125</sup> et certaines inquiétudes exprimées au sujet de cette lacune de la Convention durant la Conférence de Vienne<sup>126</sup>, celle-ci la laissa subsister.

100. Il s'est agi là d'une attitude délibérée comme l'a expliqué, durant la Conférence, Mustafa Kamil Yasseen, Président du Comité de rédaction : « Le Comité de rédaction s'est tout particulièrement préoccupé de la question des objections aux réserves et des objections à ces objections, qui a été soulevée par le représentant des Pays-Bas. Le Comité a fait observer qu'il ressortait clairement du commentaire de la Commission du droit international relatif à l'article 19, et en particulier du paragraphe 15 de ce commentaire (A/CONF.80/4, p. 70)<sup>[127]</sup>, que l'article ne traitait pas de cette question, qui devrait être réglée par le droit international »<sup>128</sup>.

101. En réalité, le sort des objections aux réserves en relation avec une succession d'États pose quatre catégories de questions bien distinctes :

- En premier lieu celle de savoir ce qu'il advient des objections de l'État prédécesseur à des réserves formulées par d'autres États ou organisations internationales parties ou contractants;
- En deuxième lieu, celles liées aux objections faites par ces autres États ou organisations internationales aux réserves de l'État prédécesseur;
- En troisième lieu se pose la question de savoir si, à l'occasion de la succession, l'État successeur peut lui-même objecter à des réserves préexistantes;
- Enfin il convient de déterminer si et à quelles conditions les autres États et organisations internationales peuvent objecter aux réserves formulées par l'État successeur à l'occasion de la succession.

<sup>123</sup> À l'exception d'allusions fugitives dans le troisième rapport de Sir Humphrey Waldock – v. *infra*, par. 124.

<sup>124</sup> V. *infra*, par. 104.

<sup>125</sup> A/CONF.80/16, 27<sup>e</sup> séance, par. 70; 28<sup>e</sup> séance, par. 32, et 35<sup>e</sup> séance, par. 19.

<sup>126</sup> V. A/CONF.80/16, 27<sup>e</sup> séance, par. 85 (Madagascar).

<sup>127</sup> V. *infra*, par. 102.

<sup>128</sup> A/CONF.80/16, 35<sup>e</sup> séance, par. 17.

## A. Le sort des objections formulées par l'État prédécesseur

102. Le projet d'article 19 (ancêtre de l'article 20 de la Convention de 1978), adopté par la C.D.I. en seconde lecture en 1974, ne réglait pas non plus la question des objections aux réserves dans le contexte de la succession d'États. Ici encore cette abstention était délibérée puisque, dans le commentaire de cette disposition, la Commission estimait

« ... qu'il vaudrait mieux, conformément à l'attitude fondamentale qu'elle a adoptée à l'égard du projet d'articles, que ces questions soient régies par les règles ordinaires applicables à l'acceptation des réserves et aux objections aux réserves, dans l'hypothèse que, à moins qu'il ne soit nécessaire de prendre des dispositions particulières dans le contexte de la succession d'États, l'État nouvellement indépendant prendrait la place de l'État prédécesseur »<sup>129</sup>.

Ces derniers mots peuvent laisser entendre que la Commission considérerait la transmission des objections comme devant être la règle<sup>130</sup>.

103. Afin de justifier son silence sur la question des objections aux réserves, la Commission avait invoqué un argument basé sur leurs effets juridiques : elle relevait, d'une part, qu'une objection à une réserve, à moins d'être accompagnée d'une indication explicite par laquelle l'auteur de l'objection entend empêcher l'entrée en vigueur du traité entre lui-même et l'État auteur de la réserve, produit une situation juridique qui est « quasiment la même que celle qui existerait si l'objection n'avait pas été formulée »<sup>131</sup>; et que d'autre part, dans le cas contraire, le traité ne serait aucunement en vigueur entre l'État prédécesseur et l'État auteur de la réserve à la date de la succession<sup>132</sup>, ce qui implique d'ailleurs que la Commission considérerait que les objections antérieures (à effet maximum) de l'État prédécesseur continuaient à s'appliquer.

104. Telle était du reste la position de sir Humphrey Waldock, qui, tout en soulignant la rareté de la pratique en la matière, avait, à nouveau dans la ligne des propositions de D.P. O'Connell à l'International Law Association<sup>133</sup> suggéré l'application *mutatis mutandis* aux objections des règles concernant les réserves<sup>134</sup>.

<sup>129</sup> *Annuaire ... 1974*, vol. II, 1<sup>ère</sup> partie, p. 234, par. 15) du commentaire; v. aussi le par. 23) (p. 235). Cette explication fut rappelée lors de la Conférence de Vienne de 1977-78 par Sir Francis Vallat, expert consultant; voir A/CONF.80/16, 27<sup>e</sup> séance, par. 83.

<sup>130</sup> En ce sens, P.H. Imbert, *op. cit.* note 31, p. 320, note 126.

<sup>131</sup> L'affirmation est un peu réductrice; v. les développements du 15<sup>e</sup> rapport sur les effets d'une objection à effet minimum sur les relations conventionnelles.

<sup>132</sup> Commentaire de l'article 19, *Annuaire ... 1974*, vol. II, 1<sup>ère</sup> partie, p. 233 et 234, par. 14). Ce raisonnement est approuvé par J. M. Ruda, *op. cit.* note 35, p. 207 et 208. V. cependant les remarques critiques de Jan Klabbers, « State Succession and Reservations to treaties », in Jan Klabbers and René Lefeber (eds.), *Essays on the Law of Treaties. A Collection of Essays in Honour of Bert Vierdag*, La Haye, Nijhoff, 1998, p. 109 et 110.

<sup>133</sup> *Op. cit.* note 28, « point additionnel » n° 13 : « En prenant à son compte la situation juridique de son prédécesseur, un État nouveau fait siennes les conséquences des objections dudit prédécesseur à une réserve incompatible dont un traité multilatéral aurait fait l'objet de la part d'une tierce partie. En conséquence, la réserve ne pourrait pas s'appliquer à l'égard de l'État nouveau, à moins que celui-ci ne renonce officiellement à ces objections », cité dans le 2<sup>e</sup> rapport de sir Humphrey Waldock, *Annuaire ... 1969*, vol. II, p. 48, par. 17).

<sup>134</sup> Cf. le projet d'article 9, par. 3.a), contenu dans son troisième rapport : « Les règles énoncées aux paragraphes 1 et 2 en ce qui concerne les réserves s'appliquent également, *mutatis mutandis*, aux objections faites aux réserves. »; *Annuaire ... 1970*, vol. II, p. 51.

Cela revenait, en particulier, à appliquer aux objections la même présomption que celle que retiendra la Commission pour les réserves des États nouvellement indépendants dans le projet d'article 19, paragraphe 1, et qui sera reprise à l'article 20, paragraphe 1, de la Convention de Vienne de 1978<sup>135</sup>. Le second Rapporteur spécial sur le sujet, sir Francis Vallat, s'est également déclaré favorable à la présomption du maintien des objections formulées par l'État prédécesseur : « ... tout bien considéré, les arguments en faveur du maintien de la présomption de la continuité des réserves militent également en faveur de la présomption du maintien des objections, inhérente au projet actuel », d'autant plus, soulignait-il, que, d'autre part, « ... l'État successeur a toujours la faculté de retirer l'objection s'il le désire ». Toutefois, sir Francis a considéré qu'il n'était « pas nécessaire de compliquer le projet en formulant des dispositions expresses concernant les objections »<sup>136</sup>.

105. Déjà constatée il y a trente-cinq ans par le professeur Giorgio Gaja<sup>137</sup>, la rareté de la pratique en la matière perdure. Il convient cependant de relever que certains éléments de la pratique récente paraissent également militer en faveur du maintien des objections<sup>138</sup>. On peut, en particulier, mentionner plusieurs cas dans lesquels un État nouvellement indépendant a confirmé, en notifiant sa succession, des objections émises l'État prédécesseur à l'égard de réserves formulées par des États parties au traité<sup>139</sup>. Il y a eu aussi quelques cas de retrait des objections formulées par l'État prédécesseur et, en même temps, de formulation de nouvelles objections<sup>140</sup>. S'agissant d'États successeurs autres que des États nouvellement indépendants, on peut noter par exemple que la Slovaquie a maintenu explicitement les objections émises de la Tchécoslovaquie à l'égard de réserves émises par d'autres États parties aux traités auxquels elle a succédé<sup>141</sup>. De même, la République fédérale de Yougoslavie a déclaré maintenir les objections formulées par l'ancienne Yougoslavie<sup>142</sup>, ce qu'a fait également le Monténégro à l'égard des objections émises par la Serbie et Monténégro<sup>143</sup>.

<sup>135</sup> *V. supra*, le paragraphe 1 du projet de directive 5.1.

<sup>136</sup> Premier rapport, *Annuaire ...1974*, vol. II (première partie), p. 55, par. 289.

<sup>137</sup> *Op. cit.* note 35, p. 56.

<sup>138</sup> *V. déjà en ce sens*: Renata Szafarz, « Vienna Convention on Succession of States in respect of Treaties: A General Analysis », *Polish Yearbook of International Law*, vol. X, 1980, p. 96. Pour sa part, G. Gaja estime que la pratique ne contredit pas la présomption du maintien des objections formulées par l'État prédécesseur, mais ne suffit pas non plus pour étayer cette présomption (*op. cit.* note 35, p. 57).

<sup>139</sup> *Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général*, <http://treaties.un.org/Pages/ParticipationStatus.aspx>, Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, chap. III. 3 : Malte, qui a repris, lors de la succession, certaines objections formulées par le Royaume-Uni et Tonga, qui a déclaré qu'il « adoptait » les objections formulées par le Royaume-Uni se rapportant aux réserves et déclarations faites par l'Égypte; Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë, chap. XXI.1, Convention sur la haute mer, chap. XXI.2 (Fidji); Convention sur le plateau continental, chap. XXI.4 (Tonga).

<sup>140</sup> *Ibid.*, Convention sur la haute mer, chap. XXI.2 (Fidji).

<sup>141</sup> *V. supra*, note 82.

<sup>142</sup> *V. supra*, note 83.

<sup>143</sup> *V. supra*, note 84.

106. L'interprétation de cette pratique récente n'est pas évidente : elle va dans le sens de la continuité mais pourrait aussi témoigner de l'absence de règle établie – sans quoi de telles déclarations n'eussent pas été utiles<sup>144</sup>.

107. Il n'en reste pas moins qu'il paraît sage et logique de reprendre la solution proposée par Sir Humphrey Waldock, qui consistait à appliquer *mutatis mutandis* aux objections la réglementation concernant les réserves<sup>145</sup>, étant rappelé que, bien que la Commission eût finalement préféré ne pas inclure dans son projet d'articles une disposition visant spécifiquement la question des objections aux réserves, la solution proposée par le Rapporteur spécial n'avait pas soulevé d'objections de fond au sein de la Commission<sup>146</sup>.

108. À l'instar de la présomption du maintien des réserves consacrée à l'article 20, par. 1, de la Convention de Vienne de 1978, la présomption du maintien des objections se justifie aussi bien pour les États nouvellement indépendants que pour les autres États successeurs. Néanmoins, dans certains cas d'unification de deux ou plusieurs États, la présomption du maintien des objections connaît des exceptions qui sont visées par le projet de directive 5.11.

109. En écho au premier paragraphe respectivement de projets de directive 5.1 et 5.2<sup>147</sup>, le projet de directive 5.10 pourrait être formulé de la manière suivante :

#### **5.10 Maintien par l'État successeur des objections formulées par l'État prédécesseur**

*Sous réserve des dispositions de la directive 5.11, un État successeur est réputé maintenir toute objection formulée par l'État prédécesseur à l'égard d'une réserve formulée par un État ou une organisation internationale contractant ou partie au traité, à moins qu'il ne notifie l'intention contraire à l'occasion de la succession.*

110. Le projet de directive 5.3 (« Non-pertinence de certaines réserves en cas d'unification d'États ») énonce l'exceptions dont le principe du maintien des réserves de l'État prédécesseur doit être assorti dans certaines situations pouvant survenir dans le contexte de l'unification de deux ou plusieurs États<sup>148</sup>. Les mêmes causes produisant les mêmes effets, le projet de directive 5.10, qui pose le principe du maintien des objections formulées par l'État prédécesseur à des réserves formulées par d'autres États ou organisations internationales parties ou contractants à un traité auquel il a succédé doit, pour les mêmes raisons, également être assortie d'une exception lorsque ces situations se présentent.

111. Il est en outre nécessaire d'envisager une autre situation, propre aux objections, qui conduit à apporter une seconde exception au principe posé par le projet de directive 5.10. Cette exception, qui se justifie logiquement, tient à ce qu'un État successeur ne saurait maintenir, à la fois, une réserve formulée par l'un des États ayant donné lieu à l'unification, et des objections émises par un autre de

<sup>144</sup> La même remarque vaut au demeurant pour plusieurs des clarifications proposés au titre du chapitre 5 du Guide de la pratique. Ceci est cependant particulièrement frappant ici du fait de l'extrême rareté des précédents.

<sup>145</sup> V. *supra*, par. 104.

<sup>146</sup> V. *supra*, par. 104.

<sup>147</sup> V. *supra*, pars. 35 et 54.

<sup>148</sup> V. *supra*, par. 58.

ces États à l'égard d'une réserve identique ou équivalente ayant été formulée par un État contractant ou partie au traité qui est un État tiers par rapport à la succession d'États.

112. Le projet de directive 5.11 énonce ces deux exceptions, qui sont spécifiques aux successions dues à l'unification de deux ou plusieurs États.

### 5.11 Non-pertinence de certaines objections en cas d'unification d'États

1. *Lorsque, suite à une unification de deux ou plusieurs États, un traité qui, à la date de la succession d'États, était en vigueur à l'égard de l'un quelconque de ces États reste en vigueur à l'égard de l'État issu de l'unification, les objections à une réserve formulées par un de ces États qui, à la date de la succession d'États, était un État contractant à l'égard duquel le traité n'était pas en vigueur ne sont pas maintenues.*

2. *Lorsque, suite à une unification de deux ou plusieurs États, l'État successeur est État contractant ou partie à un traité auquel il a maintenu des réserves [conformément aux directives 5.1 ou 5.2], les objections à une réserve d'un autre État ou d'une organisation internationale contractant ou partie à ce traité qui serait identique ou équivalente à une réserve qu'il a lui-même maintenue, ne sont pas maintenues.*

113. L'expression entre crochets introduit une précision qui n'est pas forcément indispensable. Il suffirait peut-être de faire le lien entre le paragraphe 1 respectivement des directives 5.1 et 5.2 d'une part, et la directive 5.11 d'autre part, dans le commentaire de cette dernière.

## B. Le sort des objections aux réserves de l'État prédécesseur

114. Il serait difficile d'expliquer les raisons pour lesquelles un État contractant ou partie à un traité devrait réitérer une objection qu'il avait formulée à l'encontre d'une réserve de l'État prédécesseur qui s'appliquait au territoire visé par la succession d'États. En conséquence, la présomption du maintien des objections formulées par un État contractant ou partie au traité à l'égard de réserves de l'État prédécesseur qui sont réputées maintenues par l'État successeur conformément au paragraphe 1 respectivement des projets de directives 5.1 et 5.2, paraît s'imposer<sup>149</sup>.

115. La présomption du maintien des objections aux réserves de l'État prédécesseur maintenues par l'État successeur trouve également un appui dans les opinions exprimées par certaines délégations durant la Conférence de Vienne de 1977-1978<sup>150</sup>. Ainsi, le Japon indiqua qu'il pouvait accepter le texte du projet d'article 19, tel que proposé par la Commission du droit international, étant entendu cependant qu'« [...] un État partie qui s'[était] élevé contre la réserve initiale faite par l'État prédécesseur n'a pas besoin de réitérer son objection vis-à-vis de l'État successeur »<sup>151</sup>. Un avis semblable fut exprimé par la République fédérale d'Allemagne qui estimait, en ce qui concerne tant les États nouvellement indépendants que les autres États successeurs, que « [l]'État successeur [était] lié

<sup>149</sup> En ce sens, v. G. Gaja, *op. cit.* note 35, p. 67.

<sup>150</sup> Voir les interventions du représentant du Japon (A/CONF.80/16, 28<sup>e</sup> séance, pars. 15 et 16) et de la République fédérale d'Allemagne (A/CONF.80/16/Add.1, 43<sup>e</sup> séance, par. 11).

<sup>151</sup> A/CONF.80/16, 28<sup>e</sup> séance, pars. 15 et 16.

*ipso jure* par la relation conventionnelle individuelle créée par l'État prédécesseur, y compris les réserves et autres déclarations faites par cet État *et les objections à celles-ci émises par les autres parties au traité* »<sup>152</sup>.

116. Cette présomption, fort raisonnable, pourrait faire l'objet du projet de directive 5.12 :

### **5.12 Maintien des objections formulées par un autre État ou une organisation internationale à l'égard de réserves de l'État prédécesseur**

*Lorsqu'une réserve formulée par l'État prédécesseur est réputée maintenue par l'État successeur [conformément aux directives 5.1 et 5.2], toute objection formulée à l'égard de ladite réserve par un autre État contractant ou partie au traité ou par une organisation internationale contractante ou partie au traité est réputée maintenue à l'égard de l'État successeur.*

117. À nouveau<sup>153</sup>, l'expression entre crochets pourrait sans doute avantageusement être renvoyée – et expliquée – dans le commentaire.

## **C. Réserves de l'État prédécesseur n'ayant pas soulevé d'objections avant la date de la succession d'États**

118. Il convient également de considérer le cas dans lequel un État contractant ou partie à un traité n'avait pas objecté en temps utile à une réserve formulée par l'État prédécesseur qui, suite à une succession d'États, est réputée maintenue par l'État successeur. Dans cette hypothèse, il serait difficile d'expliquer pourquoi une telle acceptation tacite de la réserve pourrait être remise en cause du simple fait de la succession d'États. Par conséquent, il convient d'exclure, en principe, la faculté pour un État contractant ou partie au traité d'objecter, à l'égard de l'État successeur, à une réserve à laquelle il n'avait pas objecté à l'égard de l'État prédécesseur.

119. Il convient cependant de réserver le cas dans lequel une succession d'États s'est produite avant l'expiration du délai pendant lequel un État contractant ou partie au traité aurait pu objecter à la réserve formulée par l'État prédécesseur<sup>154</sup>. Dans pareille situation, il convient certainement de reconnaître à l'État ou à l'organisation internationale, contractants ou parties, la faculté de formuler une objection jusqu'à l'expiration d'un tel délai.

120. La Commission pourrait dès lors adopter le projet de directive suivant :

### **5.13 Réserves de l'État prédécesseur n'ayant pas soulevé d'objections**

*Lorsqu'une réserve formulée par l'État prédécesseur est réputée maintenue par l'État successeur [conformément aux directives 5.1 ou 5.2], un État contractant ou partie au traité ou une organisation internationale contractante ou partie au traité qui n'avait pas objecté à la réserve à l'égard de l'État prédécesseur n'a pas la faculté d'y objecter à l'égard de l'État successeur, sauf dans le cas où le délai de*

<sup>152</sup> A/CONF.80/16/Add.1, 43<sup>e</sup> séance, par. 11 – italiques ajoutées.

<sup>153</sup> V. *supra*, par. 113 au sujet d'une expression entre crochets similaires dans le projet de directive 5.11.

<sup>154</sup> V. le projet de directive 2.6.13 et son commentaire, *Documents officiels de l'Assemblée générale*, 63<sup>e</sup> session, supplément n° 10 (A/63/10), p. 229 à 233.

*formulation de l'objection n'a pas expiré avant la date de la succession d'États et dans les limites de ce délai.*

121. Comme dans le cas des projets de directives précédents, l'expression entre crochets pourrait sans doute avantageusement être renvoyée – et expliquée – dans le commentaire.

#### **D. La faculté de l'État successeur d'objecter aux réserves antérieures**

122. Le problème est plus complexe si, au lieu de s'intéresser au sort des objections antérieures à la succession d'États, on s'interroge sur la possibilité *pour l'État successeur* de formuler des objections aux réserves faites à un traité auquel il devient partie suite à la succession d'États. À cet égard, on est obligé de distinguer à nouveau deux situations différentes qui appellent des solutions distinctes :

- D'une part, celle dans laquelle l'État successeur est libre de succéder ou non au traité concerné et établit par notification de succession sa qualité d'État contractant ou, selon les cas, de partie au traité; et
- D'autre part, les cas de « succession automatique » où l'État successeur « hérite » du traité antérieur sans être appelé à exprimer expressément son consentement.

123. La première hypothèse couvre à son tour deux situations distinctes : celle des États nouvellement indépendants qui font une notification de succession<sup>155</sup> et celle dans laquelle un État successeur autre qu'un État nouvellement indépendant établit, par une « notification à cet effet », sa qualité d'État contractant ou partie à un traité qui, à la date de la succession d'États, n'était pas en vigueur pour l'État prédécesseur<sup>156</sup>. Dans les deux cas, et c'est ce qui permet d'en traiter conjointement, l'État successeur a le choix de devenir ou non partie au traité.

124. Sir Humphrey Waldock avait examiné la question en passant dans son troisième rapport et estimé que, « lorsqu'un État successeur devient partie à un traité non pas par voie d'héritage, 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 »<sup>157</sup>. Il paraît, en effet, logique d'appliquer aux objections le même raisonnement que celui qui sous-tend les projets de directives 5.1, paragraphe 2, ou 5.2, paragraphe 2, régissant la formulation de réserves par un État successeur : puisque, dans les cas envisagés ici, la succession au traité ne se produit qu'en vertu d'un acte de volonté de l'État successeur (à savoir la « notification de succession » ou, dans le cas des États successeurs autres que des États nouvellement indépendants, la « notification à cet effet »), l'État successeur doit être libre de moduler ses engagements conventionnels, non seulement en formulant des réserves, mais aussi, s'il le

<sup>155</sup> V. les articles 17 et 18 de la Convention de Vienne de 1978.

<sup>156</sup> V. les articles 32 et 36 de la Convention de Vienne de 1978.

<sup>157</sup> *Annuaire ... 1970*, vol. II, p. 51, par. 2) du commentaire du projet d'article 9; v. aussi le paragraphe 104 *supra*.

souhaite, en objectant à des réserves formulées par d'autres États même avant la date de sa succession au traité<sup>158</sup>.

125. Bien que la pratique soit rare, il existe des cas dans lesquels des États nouvellement indépendants ont formulé de nouvelles objections au moment de notifier leur succession à un traité. Ainsi par exemple, Fidji a retiré des objections de l'État prédécesseur et formulé de nouvelles objections à l'occasion de sa notification de succession à la Convention de Genève sur la haute mer de 1958<sup>159</sup>.

126. Rien ne s'oppose donc à ce que les États nouvellement indépendants, et les autres États successeurs s'agissant d'un traité qui n'était pas en vigueur pour le ou les États prédécesseurs,<sup>160</sup> puissent formuler de nouvelles objections au moment où ils établissent, par une notification au sens du projet de directive 5.1 ou du projet de directive 5.2, paragraphe 2, leur qualité d'États contractants ou parties audit traité.

127. Comme l'avait proposé sir Humphrey Waldock dans son troisième rapport, cette faculté doit cependant connaître une limite; le projet d'article 9, paragraphe 3, qui posait le principe de l'assimilation des règles applicables aux objections à celles posées en matière de réserves comportait un alinéa b) qui était libellé ainsi :

« b) Toutefois, dans le cas d'un traité auquel sont applicables les dispositions du paragraphe 2 de l'article 20 de la Convention de Vienne, aucune objection ne peut être formulée par un nouvel État à l'égard d'une réserve qui a été acceptée par toutes les parties au traité »<sup>161</sup>.

128. Cette exception vise à éviter qu'un État successeur puisse, en formulant une objection, contraindre l'État auteur de la réserve à se retirer d'un tel traité. Elle est également en harmonie avec le projet de directive 2.8.2 sur l'« Acceptation unanime des réserves » :

« Lorsqu'une réserve nécessite l'acceptation unanime de tous les États ou organisations internationales qui sont parties ou ont qualité pour devenir parties au traité, ou de certains d'entre eux, une telle acceptation une fois acquise est définitive »<sup>162</sup>.

129. Cette exception est énoncée au paragraphe 3 du projet de directive 5.14, qu'il est proposé de libeller ainsi :

#### **5.14 Faculté pour un État successeur de formuler des objections à des réserves**

*1. Lorsqu'il fait une notification de succession établissant sa qualité d'État contractant ou partie à un traité, un État nouvellement indépendant peut, dans les conditions prévues par les directives pertinentes du Guide de la pratique et sous réserve du paragraphe 3 de la présente directive, objecter à des réserves formulées*

<sup>158</sup> En ce sens, s'agissant des États nouvellement indépendants, v. G. Gaja, *op. cit.* note 35, p. 66.

<sup>159</sup> V. *supra* note 140.

<sup>160</sup> Comme dans les situations couvertes par les projets de directives 5.2, paragraphe 2, et 5.8 (v. ci-dessus pars. 53 ou 96), la notion d'« État prédécesseur » doit se comprendre, dans les cas d'unification de deux ou plusieurs États, comme couvrant l'un quelconque des États prédécesseurs ou plusieurs d'entre eux.

<sup>161</sup> *Annuaire ... 1970*, vol. II, p. 51; v. également la justification de cette proposition, *ibid.*, p. 56-57, par. 17) du commentaire du projet d'article 9.

<sup>162</sup> *Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa soixante et unième session*, 4 mai-5 juin et 6 juillet-7 août 2009, *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-quatrième session, Supplément no 10 (A/64/10)*, p. 218 (commentaire, p. 236 à 238).

par un État ou une organisation internationale contractant ou partie à ce traité, même si l'État prédécesseur n'y avait pas objecté.

2. La faculté prévue au paragraphe 1 est également reconnue à un État successeur autre qu'un État nouvellement indépendant lorsqu'il fait une notification par laquelle il établit sa qualité d'État contractant ou partie à un traité qui, à la date de la succession d'États, n'était pas en vigueur pour l'État prédécesseur, mais à l'égard duquel l'État prédécesseur était État contractant.

3. La faculté reconnue aux paragraphes précédents est toutefois exclue s'agissant des traités auxquels s'appliquent les directives 2.8.2 et [4.XX<sup>163</sup>].

130. La référence sommaire, dans le paragraphe 1 de ce projet de directive, aux « conditions prévues par les directives pertinentes du Guide de la pratique » se justifie par le fait qu'il serait difficile, voire impossible d'énumérer de manière exhaustive dans le projet de directive lui-même toutes les directives applicables à la formulation des objections; ceci pourra cependant être fait dans le commentaire.

131. Le projet de directive 5.14 n'est pas applicable à un État successeur autre qu'un État nouvellement indépendant lorsque, suite à une unification ou séparation d'États, un traité reste en vigueur à l'égard de celui-ci dans le cadre d'une succession que l'on peut qualifier d'« automatique », c'est-à-dire lorsqu'un traité *reste en vigueur*, suite à une succession d'États, à l'égard d'un État successeur autre qu'un État nouvellement indépendant, sans que la participation de cet État implique l'expression d'un consentement de sa part. Selon la quatrième partie de la Convention de Vienne de 1978, une telle situation se produit, en principe, à l'égard d'un État issu d'une unification de deux ou plusieurs États, s'agissant des traités qui, à la date de la succession d'États, étaient en vigueur à l'égard de l'un quelconque des États prédécesseurs<sup>164</sup>. Il en va de même à l'égard d'un État issu d'une séparation d'États, à propos des traités qui, à la date de la succession d'États, étaient en vigueur à l'égard de l'ensemble du territoire de l'État prédécesseur, ainsi que des traités qui étaient uniquement en vigueur à l'égard de la partie du territoire de l'État prédécesseur qui correspond au territoire de l'État successeur<sup>165</sup>. Puisque, dans ces hypothèses, la succession au traité ne dépend pas d'une manifestation de volonté de la part de l'État issu de l'unification ou de la séparation, cet État hérite de l'ensemble des droits et obligations de l'État prédécesseur en vertu du traité<sup>166</sup>, y compris des objections (ou absences d'objections) que ce dernier avait (ou non) formulé à l'égard d'une réserve à ce traité. Il ne semble d'ailleurs pas que des États successeurs autres que des États nouvellement indépendants aient revendiqué une telle faculté<sup>167</sup>.

132. Comme on l'a écrit : « *When ... succession is considered to be automatic, the admissibility of objections on the part of the successor State must be ruled out. ... If the predecessor State had accepted the reservation, such consent cannot be*

<sup>163</sup> Il conviendra d'insérer à la place des crochets le numéro de la directive du Guide de la pratique qui reproduira l'article 20, paragraphe 2, des Conventions de Vienne de 1969 et 1986.

<sup>164</sup> V. l'article 31 de la Convention.

<sup>165</sup> V. l'article 34 de la Convention.

<sup>166</sup> V. *supra*, par. 49.

<sup>167</sup> Le mémorandum du Secrétariat précité note 4 ne mentionne d'ailleurs aucun cas dans lequel un État successeur issu d'une unification ou d'une séparation d'États aurait formulé des objections à des réserves auxquelles l'État prédécesseur n'avait pas objecté.

*subsequently revoked either by the same State or by its successor*»<sup>168</sup> [Il convient d'écarter la recevabilité des objections formulées par l'État successeur lorsque la succession est tenue pour automatique. ...Si l'État prédécesseur avait accepté la réserve, un tel consentement ne peut être révoqué par la suite, que ce soit par ce même État ou par son successeur].

133. Comme dans le cas du projet de directive 5.13 (Réserves de l'État prédécesseur n'ayant pas soulevé d'objections), il convient toutefois de réserver le cas dans lequel une succession d'États s'est produite avant l'expiration du délai pendant lequel l'État prédécesseur aurait pu objecter à une réserve formulée par un État contractant ou partie au traité. Dans pareille situation, il semble justifié de reconnaître à l'État successeur la faculté de formuler une objection à cette réserve jusqu'à l'expiration de ce délai<sup>169</sup>.

134. Au vu des considérations qui précèdent, le Rapporteur spécial propose à la Commission d'adopter le projet de directive 5.15 suivant :

**5.15 Objections d'un État successeur autre qu'un État nouvellement indépendant à l'égard duquel un traité reste en vigueur**

*Un État successeur autre qu'un État nouvellement indépendant, à l'égard duquel un traité reste en vigueur suite à une succession d'États, n'a pas la faculté de formuler une objection à une réserve à laquelle l'État prédécesseur n'avait pas objecté, sauf dans le cas où le délai de formulation de l'objection n'a pas expiré avant la date de la succession d'États et dans les limites de ce délai.*

**E. Les objections aux réserves formulées par l'État successeur**

135. Bien que ceci aille probablement de soi, il semble également souhaitable, par souci de complétude, que la Commission adopte un dernier projet de directive relatif aux objections aux réserves dans le contexte d'une succession d'États, rappelant l'évidence selon laquelle, lorsque l'État successeur formule une réserve à l'occasion de la succession d'États, les États et les organisations internationales contractants peuvent y objecter dans les conditions prévues par les articles 20 à 23 des Conventions de Vienne de 1969 et 1986, reprises et précisées dans le Guide de la pratique<sup>170</sup>.

136. Ce projet de directive pourrait être rédigé ainsi :

**5.16 Objections aux réserves de l'État successeur**

*Tout État contractant ou organisation internationale contractante peut formuler des objections à l'égard de toute réserve formulée par un État successeur dans les conditions prévues par les directives pertinentes du Guide de la pratique.*

137. Il convient de noter que l'expression « tout État contractant », qui figure dans ce projet de directive, comprend également, le cas échéant, l'État prédécesseur qui continuerait d'exister.

<sup>168</sup> G. Gaja, *op. cit.* note 35, p. 67.

<sup>169</sup> V. la note 154 ci-dessus.

<sup>170</sup> V.G. Gaja, *op. cit.* note 35, p. 67.

138. Comme dans le projet de directive 5.14, la référence sommaire aux « conditions prévues par les directives pertinentes du Guide de la pratique » se justifie par le fait qu'il serait difficile, voire impossible, d'énumérer de manière exhaustive dans le projet de directive lui-même toutes les directives applicables à la formulation des objections; ceci pourra cependant être fait dans le commentaire.

---