

# Conférence des Nations Unies sur la succession d'États en matière de traités

Vienne, Autriche  
Première session  
4 avril – 6 mai 1977

Document:-  
**A/CONF.80/C.1/SR.19**

## **19<sup>e</sup> séance de la Commission plénière**

Extrait du volume I des *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur la succession d'États en matière de traités (Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière)*

africaine en 1964, et mentionnée aux paragraphes 11 et 12 du commentaire (A/CONF.80/4, p. 41), doit être interprétée dans le contexte des circonstances qui existaient à la date de son adoption, et qui ont ultérieurement conduit à la création d'un comité chargé d'examiner les différends de frontière.

*La séance est levée à 18 h 40.*

## 19<sup>e</sup> SÉANCE

*Mardi 19 avril 1977, à 19 h 25*

*Président : M. RIAD (Egypte)*

*En l'absence du Président, M. Ritter (Suisse), vice-président, prend la présidence.*

**Examen de la question de la succession d'Etats en matière de traités, conformément aux résolutions 3496 (XXX) et 31/18 adoptées par l'Assemblée générale le 15 décembre 1975 et le 24 novembre 1976**

[Point 11 de l'ordre du jour] (*suite*)

ARTICLE 11 (Régimes de frontière) [*suite*]<sup>1</sup>

1. M. MUSEUX (France) dit que la délégation française se rallie au principe de la « table rase » — qui constitue la règle de base de la future convention —, à condition que soient prévues certaines exceptions bien plus précises, notamment en ce qui concerne la continuité des régimes de frontière. C'est pourquoi il se félicite que ce deuxième principe soit inscrit dans l'article 11 du projet et ait été très largement soutenu au cours du débat. Il tient simplement à faire quelques suggestions d'ordre rédactionnel qui donneraient plus de vigueur au texte.

2. M. Museux pense, comme le représentant de la Grèce<sup>2</sup>, que l'expression « n'affecte pas » n'est pas très heureuse : en réalité, rien n'affecte plus une frontière que le transfert d'un territoire d'un Etat à un Etat voisin. M. Museux est par ailleurs d'accord avec le représentant de l'Italie<sup>3</sup> pour estimer, à propos du libellé de l'alinéa *b*, que ce n'est pas la nature des obligations et des droits, mais leurs titulaires qui changent. M. Museux ne doute pas que le Comité de rédaction puisse établir un texte satisfaisant.

3. M. TABIBI (Afghanistan) tient à souligner la satisfaction que lui procure le débat constructif dont l'article 11 du projet a fait l'objet.

4. Nombre d'orateurs se sont référés à l'article 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, aux

termes duquel un changement fondamental de circonstances ne peut pas être invoqué comme motif pour mettre fin à un traité établissant une frontière. Cependant, le climat politique s'est nettement amélioré depuis l'adoption de la Convention de Vienne, et l'article 62 n'a jamais été censé s'appliquer à des traités illégaux ou entachés de nullité; voilà qui ressort très clairement et des explications fournies au cours de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, qui a adopté la Convention de Vienne, et de la présence dans la partie V de la Convention, notamment à l'article 53, de dispositions concernant ces traités.

5. Fort heureusement, nombre de différends territoriaux ont pu être réglés par voie de négociation : en Afrique, un mécanisme à cet effet a été prévu par la résolution, si souvent évoquée, que la Conférence des chefs d'Etat de l'Organisation de l'unité africaine<sup>4</sup> a adoptée au Caire, en 1964.

6. M. Tabibi remercie l'Expert consultant d'avoir clairement précisé que les règles énoncées à l'article 11 du projet ne préjugent ni la question de la validité des traités ni le mécanisme de règlement des différends<sup>5</sup>.

7. M. Tabibi accepte que l'amendement proposé par l'Afghanistan (A/CONF.80/C.1/L.24) soit examiné après le débat sur l'article 12 du projet.

8. M. HELNERS (Suède), qui approuve la teneur de l'article 11 du projet, pense toutefois, comme les représentants de la France et de la Grèce, qu'il serait souhaitable d'améliorer le libellé du premier membre de phrase. La tournure négative ne convient pas. La même observation vaut pour l'article 12 du projet.

9. Le PRÉSIDENT met aux voix l'article 11 du projet.

*Par 55 voix contre zéro, avec 5 abstentions, l'article 11 du projet est adopté à titre provisoire et renvoyé au Comité de rédaction<sup>6</sup>.*

ARTICLE 12 (Autres régimes territoriaux)<sup>7</sup>

10. M. HELANIEMI (Finlande), présentant l'amendement proposé par la Finlande (A/CONF.80/C.1/L.18), précise que celui-ci concerne uniquement la forme. Afin de simplifier le texte de cet article, la délégation finlandaise propose d'amalgamer, d'une part, les alinéas *a* des paragraphes 1 et 2 et, d'autre part, les alinéas *b* des mêmes paragraphes pour en faire respectivement un seul alinéa *a* et un seul alinéa *b*.

11. M. SEPÚLVEDA (Mexique) dit que, d'une façon générale, le projet d'articles réussit à maintenir un excel-

<sup>4</sup> OUA, Résolutions adoptées par la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement des pays indépendants africains et résolutions et déclarations adoptées par la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement, 1963-1972, Addis-Abeba (Ethiopie), 1973, p. 32, résolution 16 (I).

<sup>5</sup> Voir ci-dessus 18<sup>e</sup> séance, par. 48.

<sup>6</sup> Pour la suite des débats sur l'article 11, voir 33<sup>e</sup> séance, par. 18 à 26.

<sup>7</sup> Les amendements suivants étaient proposés : Finlande, A/CONF.80/C.1/L.18; Mexique, A/CONF.80/C.1/L.19; Cuba, A/CONF.80/C.1/L.20; Malaisie, A/CONF.80/C.1/L.21; Afghanistan, A/CONF.80/C.1/L.24 (amendement aux articles 11 et 12). L'Argentine a proposé un sous-amendement, A/CONF.80/C.1/L.27, à l'amendement mexicain (A/CONF.80/C.1/L.19).

<sup>1</sup> Pour la proposition d'amendement à l'article 11, voir 17<sup>e</sup> séance, note 7.

<sup>2</sup> Voir ci-dessus 18<sup>e</sup> séance, par. 79.

<sup>3</sup> *Ibid.*, par. 46.

lent équilibre entre le principe de la « table rase » et celui de la continuité. La permanence des traités de frontières et autres régimes territoriaux, telle qu'elle est prévue par les articles 11 et 12 du projet, est parfaitement acceptable en ce qui concerne les obligations à l'égard d'autres Etats, en matière de commerce, de développement et de coopération. Mais dès lors que ces obligations se rapportent à des bases militaires, navales ou aériennes qui ont été établies au bénéfice de l'Etat prédécesseur ou d'autres Etats, elles constituent une menace d'emploi de la force et d'intimidation. Peut-être pourrait-on prier l'Expert consultant d'expliquer pourquoi, exception faite d'une brève mention au paragraphe 25 de son commentaire sur les articles 11 et 12 (A/CONF.80/4, p. 45), la Commission du droit international ne s'est pas préoccupée de cette question. Il est évident que de telles restrictions apportées au libre usage de son territoire ne doivent pas être transmises à un Etat successeur, car elles ne favorisent ni la stabilité ni une continuité constructive.

12. En conséquence, la délégation mexicaine a présenté un amendement (A/CONF.80/C.1/L.19) afin de traiter cette question dans un paragraphe supplémentaire de l'article 12. M. Sepúlveda est conscient des problèmes qui se posent. Il peut arriver, par exemple, qu'une base militaire ait été établie en vertu d'un document qui n'est pas, techniquement parlant, un traité. M. Sepúlveda est ouvert à toutes les suggestions tendant à améliorer le texte et à l'harmoniser avec d'autres amendements analogues.

13. M. ALMODOVAR SALAS (Cuba), présentant l'amendement de Cuba à l'article 12 du projet (A/CONF.80/C.1/L.20), dit que nombre de peuples seraient passés plus aisément du colonialisme à l'indépendance si le projet d'articles en discussion avait été adopté beaucoup plus tôt, sous forme de convention. Si la future convention ne s'applique qu'aux effets de successions se produisant après son entrée en vigueur, à peine plus d'une douzaine d'Etats nouvellement indépendants en profiteront, encore que des cas de succession continueront à se présenter du fait de l'unification et de la séparation d'Etats.

14. La délégation cubaine voudrait que l'application de la future convention soit étendue aux Etats actuellement exclus, qui pourraient souhaiter y avoir recours dans l'exercice de leur souveraineté. C'est un fait notoire que les puissances coloniales ont imposé des traités illégaux qui restreignent la souveraineté des Etats successeurs. Les traités de ce genre mettent en péril la paix mondiale, notamment ceux qui prévoient l'établissement de bases militaires sur un territoire qui devrait être totalement indépendant. C'est pourquoi la délégation cubaine a proposé d'ajouter un nouveau paragraphe à l'article 12 du projet, afin de soustraire de tels arrangements aux effets dudit article. La délégation cubaine est prête à accueillir toutes les suggestions qui pourraient améliorer le texte de son amendement.

15. M. ARIFF (Malaisie), présentant l'amendement de la délégation malaisienne à l'article 12 (A/CONF.80/C.1/L.21), dit que s'il n'est pas toujours souhaitable de rédiger de façon trop brève ni trop concise des dispositions juridiques, il estime toutefois que le libellé proposé par la Commission du droit international est trop long et

comporte trop de redites. Ce texte comprend deux paragraphes dont chacun est subdivisé en deux alinéas. Le paragraphe 1 traite des obligations et des droits se rapportant à l'usage de tout territoire, ou aux restrictions à son usage, établis par un traité au bénéfice de tout territoire d'un Etat étranger. Si, comme le pense la délégation malaisienne, le seul élément nouveau du paragraphe 2 est la référence à un groupe d'Etats ou à tous les Etats, seul le paragraphe subdivisé en deux alinéas suffirait à exprimer les dispositions de fond de l'article 12. C'est ce que propose l'amendement de la délégation malaisienne.

16. M. Ariff note que l'amendement de la délégation finlandaise vise lui aussi à raccourcir le texte, mais il ne peut approuver la formule proposée par cette délégation pour y parvenir. A son avis, il est absolument inutile de répéter deux fois, dans chaque alinéa, les expressions « au bénéfice de » et « considéré(e)s comme attaché(e)s à (aux) ». Mais, vu qu'aussi bien l'amendement de la Malaisie que celui de la Finlande sont d'ordre rédactionnel, M. Ariff suggère de les renvoyer au Comité de rédaction pour examen.

17. L'amendement de Cuba semble déborder le texte de la Commission du droit international et avoir des résonances politiques. C'est pourquoi il est difficile, sinon impossible, à la délégation malaisienne d'y souscrire, encore qu'un examen attentif de cet amendement pourrait peut-être révéler des éléments qui méritent d'être pris en considération. Les amendements proposés par le Mexique et l'Argentine (A/CONF.80/C.1/L.27) sont très proches, sur le fond, de l'amendement cubain, si bien qu'ils suscitent la même réaction de la part de la délégation malaisienne.

18. M. ESTRADA-OYUELA (Argentine) signale que le texte qu'a présenté la délégation argentine (A/CONF.80/C.1/L.27) était destiné à constituer un sous-amendement à l'amendement du Mexique, et non un amendement distinct. Par ailleurs, dans le texte anglais, le mot « party » devrait commencer non par une majuscule mais par une minuscule, tel qu'il est écrit à l'alinéa *m* du paragraphe 1 de l'article 2 du projet.

19. Le projet de convention se fonde sur le principe de la « table rase » auquel les articles 11 et 12 établissent des exceptions. Au cours de la discussion de l'article 11 plusieurs délégations ont fait valoir qu'il existe un lien très direct entre cet article et l'article 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Cela est vrai pour l'article 11, mais non pour l'article 12, qui traite d'une situation totalement différente.

20. Au paragraphe 30 de son commentaire des articles 11 et 12 (A/CONF.80/4, p. 47), la Commission du droit international affirme qu'en raison du lien juridique qui existait entre le traité et le territoire avant la date de la succession d'Etats il n'est pas loisible à l'Etat successeur d'invoquer simplement l'article 35 de la Convention de Vienne, en vertu duquel un traité ne peut imposer d'obligation à un Etat tiers sans le consentement de celui-ci. La délégation argentine ne saurait, au regard de la doctrine juridique, souscrire à un tel raisonnement, car des relations juridiques existent entre des personnes et non entre des choses.

21. Il a été dit par ailleurs que pour assurer la stabilité de la communauté internationale il était indispensable de s'écarter, comme cela était proposé, du principe de la « table rase »; mais cette conclusion est inspirée de précédents juridiques dont la délégation argentine ne reconnaît pas l'applicabilité. Il ne semble pas que les précédents juridiques de l'Europe du XIX<sup>e</sup> siècle soient, en l'espèce, une source de droit au sens de l'article 38 du Statut de la Cour internationale de Justice; ni qu'on puisse se fonder sur les avis des puissances coloniales, tels qu'ils sont exprimés aux paragraphes 21 et 22 du commentaire (*ibid.*, p. 44 et 45) pour formuler un principe général. Il ressort du paragraphe 25 du commentaire que les bases militaires constituent une exception au principe de la continuité des traités; or il n'en est nullement fait mention dans le texte qu'a adopté la Commission du droit international. La délégation argentine s'est efforcée de réparer cette omission dans le sous-amendement qu'elle a proposé, qui prévoit que les dispositions de l'article 12 ne s'appliquent pas aux obligations se rapportant à l'usage de tout territoire d'un Etat successeur, ou aux restrictions à son usage, imposées par un traité relatif à l'établissement de bases militaires de l'Etat prédécesseur ou d'un autre Etat partie.

22. Au paragraphe 29 de son commentaire sur les articles 11 et 12 (*ibid.*, p. 46 et 47), la Commission du droit international mentionne un autre type d'exception, à savoir les traités qui confèrent certains droits aux ressortissants d'un Etat étranger donné. Ces traités ont souvent pour conséquence l'exploitation des richesses et des ressources naturelles d'un Etat successeur et empêchent donc celui-ci d'exercer pleinement sa souveraineté. Le sous-amendement de la délégation argentine prévoit de même que les dispositions de l'article 12 ne s'appliquent pas aux traités de cette nature.

23. M. Estrada-Oyuela estime que la suppression des bases militaires étrangères situées sur le territoire d'un Etat successeur et la garantie pour celui-ci de pouvoir exercer pleinement sa souveraineté sur ses richesses et ressources naturelles sont essentielles à la viabilité de cet Etat. La Quatrième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies a été amenée à s'occuper d'un certain nombre de territoires dont les richesses ont été pillées par la puissance coloniale. Il est indispensable de veiller à ce que l'application du principe de la continuité des traités n'entraîne pas la pérennité des situations de cette nature.

24. M. TORRES BERNARDEZ (Secrétaire de la Commission) dit que le texte présenté par l'Argentine sera réédité afin qu'il soit bien clair qu'il est censé constituer un sous-amendement à l'amendement mexicain. L'incohérence rédactionnelle que le représentant de l'Argentine a relevée sera également rectifiée.

25. M. KATEKA (République-Unie de Tanzanie) dit que, si la délégation tanzanienne admet la nécessité de prévoir une exception au principe de la « table rase » dans le cas de l'article 11, elle ne voit pas pourquoi il faudrait en faire de même à l'article 12. Vouloir créer, comme à l'article 12, des servitudes internationales au bénéfice d'autres Etats sur le territoire d'un Etat successeur revient à entériner des situations coloniales antérieures, ce qui

serait incompatible avec le statut d'indépendance de l'Etat successeur.

26. Au paragraphe 23 de son commentaire sur les articles 11 et 12 (A/CONF.80/4, p. 45), la Commission du droit international mentionne les accords dits de Belbases qui ont été conclus en 1921 et 1951 entre le Royaume-Uni et la Belgique et en vertu desquels un bail à perpétuité portant sur des terrains portuaires situés à Dar es-Salaam et Kigoma au Tanganyika avait été, moyennant un loyer symbolique d'un franc par an, concédé à la Belgique. Nul Etat qui se respecte ne pouvant tolérer une restriction aussi abusive à sa souveraineté, le Premier Ministre, M. Nyerere, avait réagi à cette situation en déclarant que « la cession à bail pour une durée illimitée d'un terrain situé sur le territoire du Tanganyika est incompatible avec la souveraineté de ce pays lorsqu'elle est consentie par des autorités dont les droits sur le Tanganyika avaient eux-mêmes une durée limitée » (*ibid.*, p. 45). Au paragraphe 24 de son commentaire, la Commission du droit international précise toutefois que « le Tanganyika lui-même n'a pas fondé sa revendication tendant à être libéré des accords de Belbases en application du principe de la « table rase ». Au contraire, en fondant explicitement sa position sur le caractère limité de la compétence d'une puissance administrante à engager un territoire sous mandat ou sous tutelle, il semble avoir implicitement reconnu que, n'étant cette circonstance, les dispositions des accords relatives au port franc et au transit étaient de nature telle qu'elles auraient été obligatoires pour l'Etat successeur. » (*Ibid.*) La Commission du droit international a fait preuve de beaucoup d'audace en interprétant de cette manière l'action du Tanganyika. Des servitudes de cette nature sont inadmissibles quelles que soient les circonstances, et même si le Tanganyika avait eu un statut colonial au lieu d'avoir été un territoire sous tutelle, il aurait rejeté ces dispositions comme étant incompatibles avec sa souveraineté, son indépendance et son intégrité territoriale.

27. Nombre de pays d'Afrique de l'Est se sont trouvés dans une situation analogue. C'est ainsi que l'Accord sur les eaux du Nil, conclu en 1929 entre le Royaume-Uni et l'Egypte<sup>6</sup> et mentionné au paragraphe 27 du commentaire (*ibid.*, p. 46), a eu pour effet d'imposer des contraintes aux Etats riverains, afin d'empêcher que ces derniers ne réduisent l'apport d'eau arrivant en Egypte ou ne baissent le niveau de cette eau. La République-Unie de Tanzanie entretient de bonnes relations avec l'Egypte et la dénonciation des séqueles coloniales de cet accord n'a pas eu de conséquences préjudiciables pour les pays intéressés. Bien au contraire, la coopération dans la région s'est renforcée et développée; c'est ainsi que les installations portuaires offertes par la République-Unie de Tanzanie, et le nombre de ceux qui en profitent, se sont sensiblement accrus.

28. Par conséquent, l'argumentation selon laquelle l'article 12 est indispensable aux fins d'assurer la paix et la stabilité n'est nullement fondée. La délégation tan-

<sup>6</sup> Voir Nations Unies, *Textes législatifs et dispositions de traités concernant l'utilisation des fleuves internationaux à des fins autres que la navigation* (publication des Nations Unies, numéro de vente : 63.V.4), p. 101 et suiv.

zanienne préférerait que cet article soit entièrement supprimé; à défaut, il conviendrait d'en améliorer le texte en y incorporant certains des amendements dont la Commission est saisie. Les amendements proposés par Cuba et le Mexique, joints au sous-amendement argentin à l'amendement du Mexique, contribuent à clarifier la situation de l'Etat successeur à l'égard de son territoire. M. Kateka espère que les auteurs de ces amendements se consulteront aux fins d'élaborer un texte unifié.

29. Il appuie la tentative qu'a faite la délégation cubaine de traiter la question des bases militaires étrangères. Le sous-amendement proposé par l'Argentine étant plus explicite encore, la délégation tanzanienne pourrait, s'il était incorporé dans le texte de l'article 12, accepter cet article. Par contre, la délégation tanzanienne ne saurait souscrire à la proposition afghane de fusionner les articles 11 et 12 (A/CONF.80/C.1/L.24). Les amendements qu'ont proposés la Malaisie et la Finlande sont très proches l'un de l'autre, et M. Kateka espère que les délégations intéressées seront en mesure d'élaborer un texte de compromis satisfaisant. En tout état de cause, les problèmes que posent ces deux amendements relèvent de toute évidence du Comité de rédaction.

30. En bref, la délégation tanzanienne ne voit pas la nécessité de l'article 12, qui, en créant des servitudes, tente de maintenir les iniquités issues de situations coloniales. Elle est toutefois en mesure de souscrire aux textes qu'ont proposés l'Argentine, Cuba et le Mexique.

31. M. ROBINSON (Conseil des Nations Unies pour la Namibie) dit que la délégation du Conseil félicite la Commission du droit international pour son utile commentaire sur l'article 12, et notamment pour le paragraphe 25 de ce commentaire, mais se voit dans l'obligation de faire remarquer que l'article 12 ne lui semble pas aborder de façon satisfaisante les problèmes en cause. Nombreuses sont les preuves documentaires qui attestent que les objectifs stratégiques généraux poursuivis tant sur le plan militaire que sur le plan économique par certains Etats prédécesseurs ont le plus souvent porté préjudice aux droits souverains des Etats naissants et des Etats successeurs. Des Etats nouvellement indépendants se trouvent parfois devoir endosser des traités auxquels ils n'ont été ni partie contractante ni partie intéressée, qui ont été conclus par l'Etat prédécesseur avec un ou plusieurs Etats et qui réglementent l'usage du territoire de l'Etat successeur et privent ainsi cet Etat du droit d'exercer pleinement sa souveraineté. La délégation du Conseil peut concevoir sans peine une situation dans laquelle un territoire en train de changer de main ferait l'objet d'arrangements conventionnels déterminant son usage et imposant à l'Etat successeur des servitudes militaires au bénéfice d'Etats étrangers. De tels arrangements pourraient même avoir été conclus par un Etat prétendant agir en qualité d'autorité administrante à l'égard d'un territoire donné.

32. A la lumière de ces considérations, la délégation du Conseil tient à exprimer son adhésion entière aux amendements qui ont été présentés par le Mexique et Cuba et dont les éléments intrinsèques sont les mêmes, encore qu'ils soient exprimés de façon différente. La délégation du Conseil appuie aussi le sous-amendement présenté par

l'Argentine. Ce sous-amendement va un peu plus loin que les amendements cubain et mexicain, en proposant des dispositions qui garantiraient l'exercice, par un Etat successeur, de sa souveraineté sur ses richesses et ressources naturelles. C'est là un point d'une importance capitale, qui se retrouve dans les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies. M. Robinson pense qu'il y aurait peut-être moyen de fondre ces trois propositions en un texte unique. Si les dispositions qu'elles contiennent étaient insérées dans le texte de l'article 12, celui-ci contribuerait grandement à garantir qu'au moment de la succession les Etats indépendants ne se verraient pas contester leur droit d'exercer pleinement leur souveraineté sur l'usage de leur territoire.

33. Les amendements qu'ont proposés la Finlande et la Malaisie semblent porter essentiellement sur la forme et peuvent être renvoyés au Comité de rédaction.

34. M. HERNDL (Autriche) dit que ses observations porteront, dans une certaine mesure, aussi bien sur l'article 11 que sur l'article 12, vu que ces dispositions font, l'une et l'autre, partie d'un même système conçu par la Commission du droit international, qu'il faut féliciter de la sagesse dont elle a fait preuve dans leur rédaction. La succession d'Etats est un phénomène spécifique du droit international, qu'il convient d'envisager de bonne foi. Le principe de la bonne foi constitue le fondement même des relations internationales et des négociations conventionnelles en général. M. Herndl ajoute qu'il convient d'interpréter ses observations à la lumière de ce principe, dont la Commission du droit international s'est également inspirée pour l'élaboration des textes des articles 11 et 12. Lorsqu'un Etat conclut un traité, ce traité, de par sa nature même, limite dans une certaine mesure la souveraineté dudit Etat. L'Etat s'engage à remplir certaines obligations, le principe *pacta sunt servanda* étant une notion fondamentale du droit international.

35. La délégation autrichienne est très satisfaite de la solution que la Commission du droit international a conçue dans les articles 11 et 12. Il est essentiel que la future convention traite des questions des régimes de frontière et autres régimes territoriaux si l'on veut qu'elle soit en rapport avec la situation internationale actuelle. A la séance d'ouverture de la Conférence, le Président fédéral de la République d'Autriche a appelé l'attention sur le fait que l'article 13 de la Charte des Nations Unies établit un lien étroit entre la coopération internationale dans le domaine politique et le développement progressif du droit international et sa codification<sup>9</sup>. La coopération ne serait guère fructueuse dans le domaine politique, et les perspectives de paix seraient précaires si les frontières demeureraient incertaines et si le *statu quo* territorial pouvait être contesté aisément.

36. La Commission du droit international a fait preuve de sagesse en prévoyant la continuité des traités à cet égard, et elle s'est montrée tout aussi judicieuse en décidant de ne pas rattacher directement une succession d'Etats aux traités en cause, mais plutôt aux obligations et aux droits que créent ces traités. Comme il ressort de

<sup>9</sup> Voir ci-dessus 1<sup>re</sup> séance plénière, par. 11.

l'Affaire des zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex<sup>10</sup> et de l'Affaire des îles d'Åland<sup>11</sup>, le principe de la continuité s'appliquera moins aux traités eux-mêmes qu'au règlement qu'ils consacrent. Compte tenu de ce principe, il faut conclure aussi que la continuité jouera de même pour des règlements ou des régimes objectifs institués par la voie d'actes unilatéraux complémentaires au cas où des obligations découleraient de ces actes.

37. Un certain nombre de délégations se sont dites préoccupées par les articles 11 et 12, en indiquant qu'elles ne voulaient pas que leurs Etats respectifs soient considérés comme liés par des traités jugés par eux inégaux ou inacceptables par ailleurs au regard du principe de l'autodétermination. La délégation autrichienne estime que ce point est pris suffisamment en considération par l'article 13 du projet; il est évident que la validité d'un traité n'a rien à voir avec le fait d'une succession d'Etats, puisque la question de la validité a déjà été réglée par la Convention de Vienne sur le droit des traités.

38. M. Herndl ajoute que les préoccupations qu'il a évoquées s'expriment dans une certaine mesure dans les amendements présentés par Cuba et le Mexique ainsi que dans le sous-amendement de l'Argentine. Vu les termes très généraux dans lesquels ces propositions sont rédigées, on peut considérer que celles-ci débordent le cadre des questions de légalité et de validité dont traite la Conférence. En tant qu'Etat neutre à titre permanent, qui ne tolérerait l'établissement d'aucune base militaire étrangère sur son propre territoire, l'Autriche accueille assez favorablement les parties de ces trois propositions qui traitent de la question des bases militaires étrangères. Il lui est plus difficile de souscrire à d'autres parties qui concernent les restrictions à la souveraineté en général.

39. Lors d'une succession d'Etats, il faut sauvegarder certains principes territoriaux et M. Herndl craint, par exemple, que certains droits de transit accordés aux pays sans littoral ne soient compromis au cas où le principe de la continuité des traités ne serait pas reconnu. Cette observation vaut également pour d'autres pays géographiquement désavantagés. Il faut se souvenir que la question de l'extinction des traités fait déjà l'objet de dispositions exhaustives dans la Convention de Vienne sur le droit des traités; et certaines des craintes qui ont inspiré les amendements proposés à l'article 12 pourraient être dissipées s'il était fait mention du principe bien connu de droit international selon lequel il faut interpréter de façon restrictive les limitations de souveraineté. A poursuivre ce raisonnement, on aboutirait à la conclusion que l'expression qu'emploie la Commission du droit international, à savoir « l'usage d'aucun territoire », ne peut être interprétée que d'une façon restrictive. En outre, par voie de conséquence, certains cas d'exploitation de ressources naturelles n'entreraient pas nécessairement dans le champ d'application de l'article 12.

40. En bref, M. Herndl estime que la Commission du droit international a déployé des efforts dignes d'éloges

pour rédiger une disposition généralement acceptable, en tenant compte des principes juridiques fondamentaux que sont la règle *pacta sunt servanda* et la bonne foi. Aussi espère-t-il que la Conférence jugera bon d'adopter l'article 12 essentiellement tel qu'il est rédigé.

41. M. YIMER (Ethiopie) dit que l'article 12 est aussi important que l'article 11 auquel il est lié; ces articles répondent tous deux au souci de préserver la paix et la stabilité des relations entre les Etats et traitent de servitudes internationales.

42. Les dispositions contenues dans l'article 12 peuvent mettre en jeu des intérêts vitaux des pays, notamment dans le domaine des droits sur les eaux, de la navigation et du transit, qu'on ne saurait compromettre sans risque pour la paix et la sécurité. Cet article est plus précisément orienté vers des questions économiques et on risquerait, en le supprimant, de compromettre la situation économique des Etats intéressés, voire d'« étrangler » littéralement certains pays. Dans la mesure où la règle énoncée dans l'article 12 est solidement fondée sur le droit international, et compte tenu des réalités auxquelles on se trouve confronté dans le domaine des servitudes internationales, on ne peut qu'accepter le texte de la Commission du droit international.

43. Les amendements soumis d'ailleurs à propos de cet article sont d'ordre purement rédactionnel ou visent à insérer une clause nouvelle. Le représentant de l'Ethiopie tient à souligner, en ce qui concerne la question des bases militaires, navales ou aériennes, que l'article 12 n'est pas censé protéger de tels traités, qui sont de caractère politique et que les Etats souverains ont le droit absolu de dénoncer. Il n'y a donc pas lieu, comme l'a justement fait observer la Commission du droit international dans son commentaire, de faire figurer dans cet article une clause relative aux bases militaires. La délégation éthiopienne serait prête, néanmoins, à accepter un paragraphe nouveau concernant cette question, à condition qu'il soit explicitement rédigé.

44. Quant aux amendements d'ordre rédactionnel, ils devraient être renvoyés au Comité de rédaction.

45. M. SAKO (Côte d'Ivoire) déclare que si l'on examine les articles 11 et 12 à la lumière de l'article 13 du projet il en ressort que la succession d'Etats n'a en soi aucun effet sur la validité des traités établissant des frontières, ni sur les droits et obligations se rapportant au régime d'une frontière, ni sur les droits et obligations se rapportant à l'usage d'un territoire, ou aux restrictions à son usage.

46. Si la délégation ivoirienne juge trop vague et trop général l'amendement cubain, elle est plus favorable à celui du Mexique, formulé en termes plus précis et qui ne porte que sur les traités relatifs aux bases militaires, navales ou aériennes. Un tel amendement, qui vise à garantir l'indépendance des Etats, compléterait utilement le texte proposé par la Commission du droit international.

47. M. RANJEVA (Madagascar) convient que la Commission du droit international a fait preuve de sagesse lorsqu'elle a rédigé le projet d'article 12. Néanmoins, la délégation malgache se heurte, à propos de cet article, à des difficultés d'interprétation, voire de compré-

<sup>10</sup> Voir C.P.J.I., série A/B, n° 46, p. 96.

<sup>11</sup> Voir SDN, *Journal officiel*, *Supplément spécial* n° 3 (octobre 1920).

hension, notamment lorsque le texte parle d'« obligations » se rapportant à l'« usage » d'un territoire. Il s'agit là de concepts généraux qui risquent de déboucher sur des conclusions surprenantes et contraires au principe de la « table rase », qui constitue le fondement du régime de la succession d'Etats en matière de traités, en particulier en ce qui concerne le sort des obligations de l'Etat prédécesseur.

48. En effet, l'article 12 constitue, à l'analyse, une véritable exception à l'éradication des obligations nées des traités conclus par les Etats prédécesseurs, dont certains créent une véritable *diminutio capitis* pour l'Etat successeur. Penser que de telles obligations pourraient survivre à une succession constitue un non-sens juridique et politique, d'autant plus que ces obligations touchent à deux aspects importants de la sécurité de l'Etat successeur : le droit de guerre et de paix, avec le problème des bases militaires, et le droit au choix du mode de développement économique, avec la question des concessions et de l'exploitation des ressources naturelles.

49. Le silence de la Commission du droit international en la matière peut s'expliquer, de l'avis de la délégation malgache, par deux raisons : d'une part, la Commission a exclu de son champ d'investigation les problèmes de la guerre et de la paix, de sorte qu'il lui eût été difficile de consacrer un article à la question des bases militaires ; d'autre part, elle a probablement estimé que les problèmes économiques relevaient, à la limite, de l'étude de la succession d'Etats dans des matières autres que les traités.

50. Nombre de délégations ont déjà souligné la nécessité de réfléchir sur ces questions et sur le principe même des exceptions à la règle de la « table rase ». Si l'on juge nécessaire de maintenir ces exceptions, il faut alors les énumérer de façon aussi complète que possible. Il semblerait opportun dans ce cas d'adopter, moyennant quelques modifications rédactionnelles, les amendements de l'Argentine, de Cuba et du Mexique, qui ont le mérite de dissiper le moindre doute concernant les atteintes à la plénitude de la compétence territoriale des Etats successeurs, c'est-à-dire d'exclure toutes les obligations relatives à des utilisations non pacifiques d'un territoire. Le principe de la « table rase » doit s'appliquer non seulement en théorie, mais également dans la réalité. Par contre, si l'on rejette toute exception à l'application intégrale du principe de la « table rase », les dispositions de l'article 12, et même celles de l'article 11, n'ont plus de raison d'être.

51. M. MBACKÉ (Sénégal) pense qu'il est inévitable que l'article 12 suscite des réactions de la part des pays nouvellement indépendants, car le texte de la Commission du droit international passe sous silence certaines questions essentielles pour ces pays et, en vérité, pour l'ensemble des pays en développement. Le libellé de cet article est trop général et ne traite pas de façon précise de certains points soulevés par d'autres délégations et repris dans les amendements de l'Argentine, de Cuba et du Mexique, qui ont fait ressortir les dangers d'un projet d'article qui instaure un système de continuité sans préciser à quoi il se rapporte. C'est pourquoi la délégation sénégalaise éprouve certaines appréhensions au sujet du texte proposé par la Commission du droit international.

52. Si l'on décide de retenir les amendements proposés, qui contiennent des idées séduisantes de l'avis de la délégation sénégalaise, il serait souhaitable que les trois pays intéressés se mettent d'accord sur un texte commun. Sinon, la délégation sénégalaise se prononcera pour la suppression de l'article 12. Si cet article est supprimé, les traités établissant des servitudes seront mis sur le même pied que les autres traités, et le principe de la « table rase » s'appliquera de nouveau pour les Etats qui veulent se libérer des traités de cette nature. Même s'il faut alors régler la question de la distinction entre les régimes de frontière et les régimes territoriaux, il ne s'agira là que d'un inconvénient mineur, moins grave que celui que présente le texte actuel de l'article.

53. Il serait peut-être possible de combiner les amendements rédactionnels proposés par la Finlande et la Malaisie. De toute manière, la version française de l'amendement malaisien manque d'élégance, et la délégation sénégalaise suggère de la remanier.

54. M. OSMAN (Somalie) tient d'abord à s'associer aux observations du représentant de Madagascar concernant les régimes de frontière et autres régimes territoriaux. En adoptant l'article 11, la Commission plénière a pris une décision préoccupante, car les dispositions de cet article ne sont pas conformes au droit international et ne reflètent pas fidèlement la philosophie actuelle des pays en développement. Il semble régner une certaine confusion au sein de la Commission en ce qui concerne la distinction entre les traités établissant des droits et obligations conclus entre des Etats d'Europe et les traités analogues des pays colonialistes et impérialistes. A la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, certains pays africains se sont alliés directement aux puissances coloniales européennes pour coloniser l'Afrique, et un Etat en particulier a participé ouvertement à la partition de la nation somalie. Aux yeux du Gouvernement somali, une puissance coloniale est toujours une puissance coloniale, qu'elle soit blanche ou noire.

55. La Commission du droit international semble s'être inspirée, pour mettre au point les projets d'articles 11 et 12, de cas mettant en jeu les intérêts de puissances impérialistes, notamment de celui des îles d'Åland (A/CONF.80/4, p. 39 et 40, par. 5 du commentaire). Mais on peut se demander dans quelle mesure un jugement prononcé au XIX<sup>e</sup> siècle est encore valable aujourd'hui. On peut rappeler également les problèmes qui se sont posés à propos du canal de Suez en Egypte et des bases impérialistes établies par certaines puissances coloniales en Libye. Il s'agissait bien, en l'occurrence, d'accords créant des servitudes internationales, qui, une fois dénoncés par l'Egypte et par la Libye en tant qu'Etats souverains, sont devenus caducs.

56. Le projet d'article 12 n'est donc appuyé ni par la doctrine ni par la pratique des Etats, et il faudrait établir une distinction entre les traités et les accords conclus dans le cadre de certaines situations en Europe et ceux qui l'ont été en faveur d'intérêts coloniaux. De l'avis de la délégation somalie, il faudrait donc supprimer le projet d'article 12 dans sa totalité.

57. M. YIMER (Ethiopie) dit qu'il est déplacé, dans une conférence de codification des règles du droit international, de soulever des controverses de caractère poli-

tique, comme vient de le faire le représentant de la Somalie. Il ne faut pas se servir de la Conférence comme d'une tribune pour émettre des prétentions et des opinions gratuites se rapportant à d'autres Etats, même s'il est vrai qu'un Etat voisin situé à l'est de l'Ethiopie participe à une conspiration visant à démembrer l'Ethiopie.

58. M. OSMAN (Somalie), intervenant pour une motion d'ordre, dit qu'il ne comprend pas pourquoi sa déclaration a tellement préoccupé le représentant de l'Ethiopie, puisqu'il s'est borné à exprimer le sentiment de sa délégation concernant les projets d'articles 11 et 12 sans mentionner expressément l'Ethiopie.

59. M. YIMER (Ethiopie), intervenant pour une motion d'ordre, précise qu'il a simplement voulu répondre aux insinuations du représentant de la Somalie. S'il est de fait que la Somalie a commis une agression contre l'Ethiopie, il n'en reste pas moins que la Conférence n'a pas été convoquée pour discuter de problèmes politiques, mais pour faire le droit. La délégation éthiopienne demande instamment à tous les Etats de s'abstenir d'intervenir dans les affaires intérieures des pays représentés à la Conférence, faute de quoi il sera impossible de faire avancer les travaux.

60. Le PRÉSIDENT précise, en réponse à une question posée par le représentant de la Somalie, que le droit de réponse est reconnu lorsqu'une délégation en mentionne une autre même sans la nommer expressément, mais en rendant son identification possible. Il demande aux délégations de s'abstenir de mentionner expressément d'autres pays pour critiquer leur conduite.

61. M. TABIBI (Afghanistan) propose, conformément à l'article 25 du règlement intérieur de la Conférence, l'ajournement immédiat de la séance.

*Il en est ainsi décidé.*

*La séance est levée à 21 h 55.*

## 20<sup>e</sup> SÉANCE

*Mercredi 20 avril 1977, à 11 h 15*

*Président : M. RIAD (Egypte)*

**Examen de la question de la succession d'Etats en matière de traités, conformément aux résolutions 3496 (XXX) et 31/18 adoptées par l'Assemblée générale le 15 décembre 1975 et le 24 novembre 1976**

[Point 11 de l'ordre du jour] *(suite)*

ARTICLE 12 (Autres régimes territoriaux) *[suite]*<sup>1</sup>

1. M. MUDHO (Kenya) rappelle qu'en se déclarant pour le maintien de l'article 11 sa délégation avait formulé

des réserves sur l'article 12<sup>2</sup>. Par la suite, elle a pu entendre les déclarations des autres délégations, et elle a été particulièrement impressionnée par les vues exprimées par les représentants de l'Autriche<sup>3</sup> et de la République-Unie de Tanzanie<sup>4</sup>. Le premier a lancé un appel à la prudence, en mettant l'accent sur les évidentes répercussions politiques de l'article à l'examen, tandis que le second a démontré que l'interprétation et l'application littérales de cette disposition entraîneraient une atteinte inacceptable à la souveraineté de l'Etat successeur. A la lecture du commentaire de la Commission du droit international, il semble néanmoins qu'une disposition du genre de l'article proposé est souhaitable. Comme la délégation kényenne l'a déjà fait observer en 1974 à la Sixième Commission, pareille disposition devrait dans tous les cas s'interpréter comme signifiant « qu'un Etat nouvellement indépendant hérite non pas du régime territorial qu'un traité « de caractère local » a créé mais de l'obligation de renégocier, le cas échéant, les dispositions de ce traité de manière que la protection des intérêts vitaux de l'Etat bénéficiaire soit assurée sans que l'indépendance de l'Etat successeur soit compromise » (A/CONF.5, p. 156). « Un Etat, dans l'exercice de sa souveraineté, peut, s'il le désire, concéder par traité des droits ou contracter des obligations portant sur son territoire. C'est à lui de juger quelle contrepartie il doit recevoir. Une fois leur choix fait, les Etats intéressés doivent respecter leurs engagements mutuels. Mais on irait cependant trop loin en déclarant qu'un Etat nouvellement indépendant doit, renonçant à son droit de jouir de son territoire et d'utiliser ses ressources au profit de sa population, être lié pour toujours par des servitudes consenties par l'ancienne puissance coloniale au bénéfice d'autres Etats pour des motifs qu'elle a pu estimer déterminants mais qui ne le sont pas pour l'Etat successeur. Une telle solution n'est guère compatible avec le principe de l'autodétermination. » (*Ibid.*, p. 155.)

2. C'est pourquoi le représentant du Kenya estime que les amendements proposés par le Mexique (A/CONF.80/C.1/L.19) et par Cuba (A/CONF.80/C1/L.20) ainsi que le sous-amendement de l'Argentine à l'amendement du Mexique (A/CONF.80/C.1/L.27), s'ils étaient combinés en une disposition — qui pourrait constituer un paragraphe distinct de l'article 12 —, contribueraient à une plus large acceptation de cet article. Quant aux amendements de la Finlande (A/CONF.80/C.1/L.18) et de la Malaisie (A/CONF.80/C.1/L.21), ils portent sur la forme et devraient par conséquent être renvoyés au Comité de rédaction.

3. M. SANYAOLU (Nigéria) approuve le contenu de l'article 12, qui complète les dispositions pertinentes de la Convention de Vienne sur le droit des traités. En rédigeant cet article, la Commission du droit international a adopté la même position que dans le cas des régimes de frontière. La règle énoncée à l'article 12 constitue une autre exception au principe de la table rase et à celui de la variabilité des limites territoriales de l'application des traités. La délégation nigériane n'est pas opposée à ces exceptions, mais elle n'est pas entièrement satisfaite du

<sup>1</sup> Voir ci-dessus 18<sup>e</sup> séance, par. 27 et 28.

<sup>2</sup> Voir ci-dessus 19<sup>e</sup> séance, par. 34 à 40.

<sup>3</sup> *Ibid.*, par. 25 à 30.

<sup>1</sup> Pour les propositions d'amendements à l'article 12, voir 19<sup>e</sup> séance, note 7.