

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.20

20^e 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)*

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^e 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]*¹

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

¹ Pour les propositions d'amendements à l'article 12, voir 19^e séance, note 7.

des réserves sur l'article 12². 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'Autriche³ et de la République-Unie de Tanzanie⁴. 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

² Voir ci-dessus 18^e séance, par. 27 et 28.

³ Voir ci-dessus 19^e séance, par. 34 à 40.

⁴ *Ibid.*, par. 25 à 30.

libellé de l'article 12. M. Sanyaolu se demande notamment pourquoi l'expression « Etat étranger », qui n'appartient pas à la terminologie juridique, a été utilisée à la place de l'expression « Etat tiers », qui figure dans les articles précédents.

4. Pour ce qui est des amendements, le représentant du Nigéria fait observer que ceux de la Finlande et de la Malaisie pourraient contribuer à améliorer le libellé de l'article 12, mais que celui de la Malaisie contient aussi l'expression « Etat étranger », qui préoccupe la délégation nigériane. Quant au sous-amendement de l'Argentine, il a une telle connotation politique que le représentant du Kenya ne voit pas quel rôle il pourrait jouer dans l'article à l'examen. Se référant aux amendements du Mexique et de Cuba, il constate, comme les auteurs de ces amendements, que la Commission du droit international a omis d'indiquer, dans son commentaire, quel principe elle entend appliquer aux traités relatifs à des bases militaires. C'est pourquoi il convient que cette question soit examinée par la Commission plénière, en vue de compléter l'article 12 sur le modèle de ces deux amendements.

5. M. BADAR (Oman) dit que sa délégation est convaincue de la nécessité de renforcer la stabilité des relations entre les Etats et d'instaurer des rapports de bon voisinage. En conséquence, elle peut accepter l'article 12, comme elle avait accepté l'article 11, encore qu'elle partage les préoccupations exprimées par certaines délégations quant aux répercussions que l'article pourrait avoir sur la souveraineté de certains Etats. D'intéressantes considérations ont été formulées quant au droit de transit, aux droits de navigation et autres servitudes, mais ces questions relèvent plutôt de la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, ainsi que la Commission du droit international l'a indiqué dans son commentaire.

6. M. KEARNEY (Etats-Unis d'Amérique) rappelle qu'en 1972, en tant que président de la Commission du droit international, il a présenté à la Sixième Commission le projet provisoire sur la succession d'Etats en matière de traités⁵. Les articles 11 et 12 de ce projet ne différaient guère que par la forme des articles 11 et 12 du projet actuel. Ils ont donné lieu à un débat très semblable au débat actuel. Plusieurs délégations se sont référées au principe de l'autodétermination et à celui de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles. En résumant le débat, M. Kearney avait souligné que la mention de ces principes dans l'article 12 ne conduirait pas à leur application générale. Cette disposition ne concerne en effet que les obligations se rapportant à l'usage d'un territoire et établies par traité au bénéfice de tout territoire d'un Etat étranger. Presque toujours, les obligations de ce genre s'attachent au territoire d'Etats voisins. Généralement, il s'agit d'obligations destinées à résoudre certains problèmes, qu'il s'agisse de transit, de pays sans littoral, d'utilisation de voies d'eau, de trafic frontalier ou de circulation des personnes. Ces obligations, et les droits correspondants, ont une incidence sur les relations entre les Etats voisins intéressés. C'est pourquoi, si l'on introduisait la notion d'autodétermination dans l'article 12, cette

notion s'appliquerait essentiellement aux relations entre deux Etats voisins nouvellement indépendants. Ce principe ne serait pas invoqué à l'encontre d'une lointaine puissance impériale mais à l'encontre d'un Etat voisin, généralement un autre Etat nouvellement indépendant. En réalité, le champ d'application de l'article 12 est donc limité aux relations entre Etats voisins; il n'a rien à voir avec l'application normale à des ressources naturelles détenues par l'ancienne puissance impériale du principe de la souveraineté permanente.

7. Pour l'Etat nouvellement indépendant, l'article 12 a le mérite de servir de base pour demander l'ouverture de négociations avec les Etats voisins quant à l'utilisation de certaines ressources. Dans l'intérêt de la paix et de l'harmonie des relations entre Etats, il semble que ces négociations devraient avoir lieu compte tenu de la situation existante.

8. Il ressort de ces considérations que l'amendement du Mexique et le sous-amendement de l'Argentine sont sans pertinence. Après avoir précisé qu'il ne parle pas d'un point de vue nationaliste et que son pays est toujours disposé, en cas de succession d'Etats, à renégocier des accords portant sur des bases militaires, M. Kearney met en garde les membres de la Commission plénière contre l'introduction dans l'article 12 d'une notion sans aucun rapport avec cette disposition. A ce propos, il fait observer que l'article 12 concerne l'usage du territoire d'un Etat au bénéfice du territoire d'un autre Etat et qu'une telle relation directe n'existe pas lorsque sont installées des bases militaires. Comme la Commission du droit international elle-même l'a constaté, l'article 12 est étranger au problème des bases militaires. Par ailleurs, le principe de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles ne pourrait guère intervenir dans le cas de l'article 12 puisque cette disposition devrait s'appliquer normalement à deux Etats nouvellement indépendants. Ceux-ci sont généralement conduits à résoudre leurs différends sur les ressources naturelles en appliquant d'autres principes que celui de la souveraineté permanente sur ces ressources.

9. La disposition contenue dans l'amendement du Mexique, selon laquelle les traités relatifs à des bases militaires cesseront d'être en vigueur du fait de la succession, est sans aucun rapport avec l'article 12. Cette disposition porte sur la validité des traités, question que la Commission du droit international a prudemment considérée comme étrangère à la future convention.

10. De l'avis de M. Kearney, les règles de procédure proposées par la Commission du droit international pour résoudre les problèmes de succession relatifs à des traités territoriaux sont excellentes. Elles ne prétendent pas résoudre toutes les questions, et notamment les questions politiques. Si l'on introduisait dans le projet des éléments du droit des traités sans rapport avec le droit des successions, on risquerait de le rendre moins attrayant pour certaines délégations, ce qui diminuerait ses chances d'être largement accepté. C'est pourquoi il ne faut pas modifier l'article 12, exception faite des amendements portant sur la forme.

11. M. HELLNERS (Suède) ne comprend pas très bien les raisons pour lesquelles la Commission du droit inter-

⁵ Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-neuvième session, Sixième Commission, 1316^e séance, par. 8 et suiv.

national a adopté l'article 12 et se demande quelles sont les conclusions à tirer de son commentaire sur cet article. Si les cas cités par cette commission à propos de l'article 12 ont été interprétés différemment par certaines délégations, c'est précisément parce que les conséquences à en tirer ne ressortent pas très nettement du commentaire.

12. Le représentant de la Suède souhaiterait donc que l'Expert consultant indique si, en énonçant la règle qui figure à l'article 12, la Commission du droit international s'est fondée essentiellement sur la pratique des Etats européens, comme le prétendent certaines délégations. Il ne croit pas, pour sa part, que ce soit le cas, car la Commission du droit international ne cite que deux cas empruntés à la pratique européenne : l'Affaire des zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex⁶ et l'Affaire des îles d'Åland⁷. Il aimerait donc savoir sur quelle pratique ladite commission s'est fondée pour formuler la règle énoncée à l'article 12 et dans quelle mesure elle a été influencée par les deux affaires en question.

13. M. Hellners voudrait également savoir quelle est exactement la position de la Commission du droit international au sujet des accords relatifs à des bases militaires, dont il est question au paragraphe 25 de son commentaire (A/CONF.80/4, p. 45).

14. Enfin, il aimerait savoir quelle est, dans le contexte de la succession d'Etats en matière de traités, la position de la Commission du droit international au sujet de la souveraineté des Etats sur leurs ressources naturelles, dont il est question dans l'amendement de l'Argentine. Il a, pour sa part, des doutes quant à l'opportunité d'introduire dans la Convention une notion aussi large, qui risque de susciter des malentendus.

15. M. STEEL (Royaume-Uni) estime que l'article 12, comme l'article 11, énonce un principe juste, conforme à la pratique des Etats et aux intérêts de la communauté internationale. Les traités sont rarement à sens unique et présentent habituellement des avantages mutuels pour toutes les parties. La règle de la « table rase » donne à l'Etat successeur la possibilité de reprendre à son compte un traité s'il estime que ce traité lui procure des avantages. Il ne faut pas oublier que l'article 12 ne porte pas sur les relations entre l'Etat successeur et l'Etat prédécesseur, mais sur les relations entre l'Etat successeur et les autres parties au traité, qui peuvent être un groupe d'Etats ou même tous les Etats de la communauté internationale. Ces relations peuvent exister du fait de la position particulière de l'Etat successeur lui-même, par exemple lorsque l'Etat successeur contrôle l'accès à une région du monde ou le passage sur une voie d'eau internationale, ou du fait de la situation particulière des autres Etats, lorsqu'il s'agit, par exemple, d'Etats géographiquement défavorisés comme les Etats sans littoral.

16. Le représentant du Royaume-Uni fait observer également qu'au cours du débat on a surtout parlé des obligations de l'Etat successeur. Mais il ne s'agit là que d'un aspect de l'article 12, car cet article traite également des droits de l'Etat successeur. Or, dans les cas de suc-

cession d'Etats, la question des droits de l'Etat successeur se pose aussi souvent que la question de ses obligations, car l'Etat successeur est très souvent le bénéficiaire du traité. L'article 12 aura donc souvent pour effet de maintenir, au profit de l'Etat successeur, une servitude sur le territoire d'un Etat voisin, obtenue par un traité conclu avec cet Etat par l'Etat prédécesseur spécialement au profit de celui qui est désormais l'Etat successeur. Si un régime territorial est remis en question lors d'une succession d'Etats, ce n'est pas l'Etat prédécesseur qui sera affecté par le problème, mais l'Etat successeur et les Etats voisins ou même la communauté internationale dans son ensemble. Le représentant du Royaume-Uni estime donc que l'article 12 est nécessaire et conforme au reste de la convention.

17. Les amendements du Mexique et de Cuba et le sous-amendement de l'Argentine souffrent, à des degrés divers, de certains défauts. Ils sont tous les trois inutiles parce que sans aucun rapport avec la question traitée à l'article 12. En effet, les traités relatifs aux bases militaires, dont il est question dans ces trois amendements, n'entrent pas dans le cadre de l'article 12, qui ne sanctionne en aucune façon le maintien de ces traités.

18. Le représentant du Royaume-Uni estime, d'autre part, que les trois amendements en question — et, en particulier, celui de Cuba — sont libellés en termes extrêmement vagues et subjectifs et que leur ton est trop politique. Il ne comprend pas très bien le sens des mots « les traités et les concessions qui sont conclus dans des conditions d'inégalité, ou qui méconnaissent ou restreignent la souveraineté de l'Etat successeur », contenus dans l'amendement cubain, car tout traité, par son essence même, restreint en quelque sorte la souveraineté des parties contractantes, et il est difficile de déterminer objectivement si un traité a été conclu « dans des conditions d'inégalité ». Les traités auxquels fait allusion l'amendement de Cuba sont, en fait, des traités qui ont été conclus entre l'Etat prédécesseur et des Etats tiers. S'il y a inégalité, c'est celle de l'Etat prédécesseur, et non de l'Etat successeur. Mais ce n'est sûrement pas à cela que pense la délégation de Cuba.

19. Enfin, l'amendement de Cuba pose la question de la légalité des traités. Il n'a donc pas sa place dans le projet de convention, car ce projet traite uniquement des effets de la succession d'Etats, et non pas de la validité ou de la légalité des traités, qui relèvent de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités. L'article 13 précise, en effet, que « rien dans les présents articles n'est considéré comme préjudicant en quoi que ce soit à une question relative à la validité d'un traité ».

20. L'article 12 ne traite pas davantage de la question de savoir si les traités qu'il ne vise pas continuent ou cessent d'être en vigueur à la date de la succession d'Etats. Il se borne à prévoir une exception à la règle de la « table rase » en ce qui concerne les régimes territoriaux. Les traités qui n'entrent pas dans le cadre de cette exception restent régis par le principe de la « table rase » énoncé à l'article 15. Selon cet article, l'Etat successeur est libre de succéder à un traité multilatéral s'il le désire ou à un traité bilatéral si les autres parties du traité y consentent. Il est bien évident qu'il ne se prévaudra de cette faculté

⁶ Voir *C.P.J.I.*, série A/B, n° 46, p. 96.

⁷ Voir SDN, *Journal officiel*, Supplément n° 3 (octobre 1920).

que si le traité lui paraît avantageux. Il n'y a donc aucune raison de priver l'Etat successeur de cette liberté de choix.

21. En un mot, la question de la validité ou de la légalité d'un traité n'entre pas dans le cadre de la présente convention et la question de la cessation ou du maintien en vigueur d'un traité ne relève pas de l'article 12. Les amendements de Cuba et du Mexique et le sous-amendement de l'Argentine ne se justifient donc pas et ne feraient que créer des difficultés inutiles.

22. En ce qui concerne les amendements présentés par les délégations de la Malaisie et de la Finlande, M. Steel apprécie les efforts déployés par ces deux délégations pour rendre l'article 12 plus concis et plus clair, mais il ne pense pas qu'elles y soient parvenues, car il lui paraît difficile de formuler la règle énoncée à l'article 12 avec plus de concision que ne l'a fait la Commission du droit international. Mais il ne voit pas d'inconvénient à ce que ces deux amendements soient renvoyés au Comité de rédaction, s'ils sont vraiment susceptibles d'améliorer le texte de la Commission du droit international.

23. Quant à l'amendement de l'Afghanistan tendant à fusionner les articles 11 et 12, le représentant du Royaume-Uni n'y voit pas d'inconvénient mais il n'est pas encore parvenu à saisir ce que l'on estime être ses avantages. Il sera heureux d'entendre de plus amples explications de la délégation de l'Afghanistan.

24. M. SHAHABUDEEN (Guyane) déclare en premier lieu que, reconnaissant le besoin de stabilité dans les relations internationales, sa délégation souscrit au principe énoncé dans l'article 12. Il partage l'idée qu'il serait bon d'abrèger le texte du projet d'article, mais pense qu'il faut prendre grand soin de ne pas porter ainsi atteinte aux éléments essentiels du texte de base. Avant d'analyser les amendements dont la Commission est saisie, M. Shahabuddeen estime nécessaire d'examiner de plus près le type de situation visé par l'article 12.

25. L'alinéa *a* du paragraphe 1 paraît traiter de cas où une servitude est attachée à une partie du territoire d'un Etat, le territoire servant, dans l'intérêt du territoire d'un autre Etat, le territoire dominant. En revanche, la Commission du droit international a envisagé, à l'alinéa *a* du paragraphe 2, le cas où un territoire donné est utilisé dans l'intérêt d'un groupe d'Etats ou de tous les Etats en tant qu'Etats et non plus dans l'intérêt d'un autre territoire en tant que territoire. C'est probablement la raison pour laquelle, tandis que la Commission du droit international a parlé de « territoires » au pluriel à l'alinéa *a* du paragraphe 1, elle a employé ce mot au singulier à l'alinéa *a* du paragraphe 2 et a traité délibérément les deux situations de façon distincte.

26. Partant de l'hypothèse que la Commission du droit international a agi de la sorte pour des raisons suffisantes, le représentant de la Guyane dit que, si la Commission plénière veut abrèger le texte du projet d'article, elle doit le faire en maintenant cette distinction. L'amendement malaisien ne conserve pas du tout clairement cette distinction puisqu'à l'alinéa *a* il n'est jamais fait allusion aux obligations attachées à un territoire donné, mais seulement aux « territoires », et l'alinéa *b* soulève les mêmes objections. Dans son amendement, la délégation

finlandaise a évité ce problème de la distinction mais le représentant de la Guyane juge ce nouveau texte quelque peu ambigu : en effet, il se demande quel est le territoire visé à la fin de l'alinéa *a* ; est-ce le territoire dont il est question au début dudit alinéa ou celui dont il est question plus loin ? On peut se poser la même question dans le cas de l'alinéa *b*.

27. Cela dit, M. Shahabuddeen partage le point de vue du représentant de la Malaisie selon lequel la Commission doit éviter la prolixité sans pour autant sacrifier la clarté. C'est pourquoi, en dépit de sa longueur, l'amendement finlandais qui conserve les idées essentielles du texte élaboré par la Commission du droit international pourrait servir de base au Comité de rédaction pour combiner les dispositions pertinentes.

28. Quant aux amendements des délégations mexicaine et cubaine et au sous-amendement de la délégation argentine concernant l'adjonction d'un nouveau paragraphe à l'article 12, ils consacrent le principe, qui semble acceptable à la délégation guyanaise, selon lequel lorsque l'Etat prédécesseur a conféré par traité, à un autre Etat, des droits se rapportant à un territoire dépendant et essentiellement incompatibles avec l'exercice par l'Etat nouvellement indépendant de sa souveraineté sur son territoire, ces droits s'éteignent automatiquement au moment de l'accès à l'indépendance du territoire. Conformément à l'article premier adopté à titre provisoire par la Commission, la convention s'applique « aux effets de la succession d'Etats en matière de traités entre Etats ». Comme la convention traite de tous les effets raisonnables d'une succession d'Etats sur les traités préexistants, la Commission doit tenir pleinement compte de l'application de toute norme juridique dont découle une succession d'Etats, la plus importante étant en l'occurrence la règle de *jus cogens* relative à l'autodétermination. Or, si un territoire dépendant peut rejeter le contrôle exercé par l'Etat prédécesseur, il devrait avoir aussi la faculté de mettre fin au contrôle exercé par tout autre Etat en vertu des droits que lui a accordés l'Etat prédécesseur. On peut aisément imaginer le cas où l'Etat prédécesseur a accordé par traité à un autre Etat colonial des concessions territoriales et autres affectant profondément la vie quotidienne de la population de l'Etat nouvellement indépendant. Quel intérêt y aurait-il alors à rompre les liens avec l'Etat prédécesseur si les concessions octroyées à l'autre Etat ne sont pas affectées par la succession ? L'application du principe de l'autodétermination ne saurait déboucher sur un résultat aussi absurde. La délégation guyanaise estime qu'en vertu de ce principe, lorsqu'un Etat colonial cesse d'exercer son autorité sur un territoire, tous les droits mineurs que l'Etat prédécesseur avait conférés à d'autres Etats à l'égard du territoire en question et qui sont fondamentalement incompatibles avec la souveraineté du nouvel Etat prennent fin automatiquement. En d'autres termes, en tant que règle de *jus cogens*, le droit des peuples à l'autodétermination limite le domaine de compétence de la puissance administrante qui n'est donc pas libre d'accorder à d'autres Etats des droits qui feraient perdre tout son sens au principe de l'autodétermination. La délégation guyanaise croit comprendre que le nouveau paragraphe envisagé vise à préciser que les dispositions des paragraphes 1 et 2 de l'article 12 n'ex-

cluent pas du champ d'application du principe de la « table rase » les traités conclus par l'Etat prédécesseur et confèrent de tels droits à d'autres Etats.

29. Relevant les observations formulées par plusieurs représentants selon lesquelles les traités concernant l'établissement de bases militaires ne doivent pas être préservés par l'article 12, M. Shahabuddeen pense qu'il n'est pas inutile d'énoncer clairement une idée qui ressort implicitement du projet d'article à l'examen. Il serait bon, en effet, non seulement de codifier les règles généralement admises, mais aussi d'entreprendre le développement progressif du droit international, en l'occurrence en reflétant dans le projet les effets de la reconnaissance du droit à l'autodétermination comme règle du *jus cogens*. Enfin, la délégation guyanaise pense que les trois délégations auteurs d'un nouveau paragraphe devraient collaborer à l'élaboration d'un texte unique.

30. M. RITTER (Suisse) voudrait poser à l'Expert consultant deux questions complétant celles du représentant de la Suède et concernant plus précisément la technique juridique utilisée par la Commission du droit international pour rédiger l'article 12. La première touche à la rédaction parallèle des deux paragraphes de l'article 12. La délégation suisse se demande en effet pourquoi la Commission du droit international n'a pas tenté de ramener les quatre alinéas à deux paragraphes comme les délégations finlandaise et malaisienne ont cherché à le faire dans leurs amendements. La Commission connaît les arguments invoqués par ces deux dernières délégations et il lui serait utile de connaître aussi les raisons pour lesquelles la Commission du droit international a choisi de présenter l'article 12 sous la forme qu'il revêt actuellement dans le projet, pour apprécier justement le bien-fondé de ces amendements.

31. Par ailleurs, M. Ritter, se référant à l'alinéa b du paragraphe 2 du projet d'article, suppose que la notion des droits établis en faveur d'un groupe d'Etats et se rapportant à l'usage d'un territoire vise des situations du genre de celle instituée par la Convention de Constantinople de 1888⁸. C'est pourquoi il souhaiterait que l'Expert consultant précise s'il était dans l'intention de la Commission du droit international de prévoir qu'à l'occasion d'une succession l'Etat bénéficiaire d'un régime international transmet le bénéfice de ce régime à chacun des Etats successeurs, auquel cas les termes « n'affecte pas » auraient été curieusement choisis, puisque la succession affecterait en fait plusieurs Etats.

32. M. NAKAGAWA (Japon) fait observer que l'article 12 touche non seulement aux intérêts d'un Etat donné, mais aussi aux intérêts de la communauté internationale. Les règles énoncées dans les articles 11 et 12 reflètent le droit international coutumier, reconnu dans les écrits des juristes et dans la pratique des Etats. La délégation japonaise ne partage pas l'idée selon laquelle les dispositions de l'article 12 seraient de portée trop vaste et devraient être rédigées avec plus de rigueur. En effet,

elle estime que les qualifications qu'il contient, notamment les expressions « attachées aux territoires » ou « attachées à ce territoire », répondent à ce souci en limitant suffisamment la portée des dispositions à l'examen. Elle se félicite de l'optique adoptée par la Commission du droit international, qui a jugé préférable de traiter des situations juridiques découlant des traités plutôt que des traités eux-mêmes. C'est pourquoi elle peut appuyer les dispositions élaborées par cette commission. M. Nakagawa fait observer que certaines situations juridiques créées par un traité, le règlement de certaines revendications par exemple, peuvent avoir un caractère dispositif et ne devraient pas être affectées par une succession d'Etats.

33. Enfin, le représentant du Japon estime que les amendements malaisien et finlandais concernent des points de rédaction et doivent être renvoyés au Comité de rédaction. En revanche, il ne peut accepter ni le sous-amendement argentin ni l'amendement cubain, parce qu'ils apportent une exception trop générale aux dispositions des paragraphes 1 et 2; ils pourraient ainsi viser tout traité de caractère territorial, attendu que presque tous les traités de cette nature peuvent être interprétés comme restreignant la souveraineté d'un Etat.

34. Sir Francis VALLAT (Expert consultant) fait tout d'abord observer que, du point de vue de la rédaction et de la compréhension, l'article 12 est le plus difficile de tous les articles élaborés par la Commission du droit international, et ajoute qu'il répondra aux questions du représentant de la Suisse à la séance suivante⁹.

35. En ce qui concerne les trois questions posées par le représentant de la Suède, sir Francis répond par la négative à la première, qui était de savoir si la Commission du droit international s'était fondée éventuellement sur la pratique des Etats européens pour élaborer l'article 12. En fait, elle a tenu compte du principe sur lequel reposait la pratique des Etats non seulement en Europe mais dans d'autres régions du monde, et l'Expert consultant appelle l'attention des membres de la Commission sur les paragraphes 22 et 23 du commentaire (A/CONF.80/4, p. 44 et 45), où il est fait allusion à des situations qui se sont produites en Amérique du Nord et en Afrique et qui ont pesé autant que les précédents survenus en Europe dans la décision prise par la Commission du droit international au sujet de l'article 12. En plus du principe qui sous-tend la pratique, la Commission du droit international a pris en considération l'attitude des Etats à l'égard des problèmes territoriaux en général, les écrits des juristes et les principes fondamentaux qui doivent régir la codification des règles sur la succession d'Etats en matière de traités.

36. Passant à la deuxième question, qui concerne les traités relatifs aux bases militaires, sir Francis dit que la Commission du droit international s'est heurtée à cet égard à un problème courant dans tout travail de codification : la Commission du droit international, dont le mandat est d'énoncer des règles et principes en termes généraux, s'est demandé dans quelle mesure elle devait traiter de cas particuliers. Il est très difficile en effet d'établir un équilibre entre l'attention qu'il convient

⁸ Convention destinée à garantir en tous temps et à toutes les puissances le libre usage du canal maritime de Suez, signée à Constantinople le 29 octobre 1888. Voir G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Gottingue, Dieterich, 1890, 2^e série, t. XV, p. 557.

⁹ Voir ci-après 21^e séance, par. 17 à 19.

d'accorder à ces cas particuliers et les exigences de la codification de normes de caractère général. La Commission du droit international s'est efforcée de limiter la portée de l'article 12 aux effets d'une succession d'Etats et de ne pas aborder la question de la validité d'un traité ou de la capacité d'un Etat à conclure un traité. C'est pourquoi, comme l'a souligné le représentant des Etats-Unis, la Commission du droit international n'a pas examiné le cas des traités relatifs aux bases militaires et a jugé préférable de ne pas aborder, dans son commentaire, des questions étrangères au sujet du projet d'articles.

37. Enfin, sir Francis indique que la question de la souveraineté des Etats sur leurs ressources naturelles dans le contexte de la succession d'Etats est évoquée en passant au paragraphe 29 du commentaire (*ibid.*, p. 46), mais que les observations qu'il vient de faire au sujet des traités concernant l'établissement de bases militaires s'appliquent également à cette question. La Commission du droit international en effet a estimé que ce problème n'avait aucun rapport avec l'article 12.

La séance est levée à 13 heures.

21^e SÉANCE

Mercredi 20 avril 1977, à 15 h 50

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*]¹

1. M. TABIBI (Afghanistan), répondant à la demande de renseignements complémentaires formulée par le représentant du Royaume-Uni, dit que l'amendement présenté par sa délégation (A/CONF.80/C.1/L.24) n'intéresse que la forme et la procédure : il y est proposé que les projets d'articles 11 et 12, qui traitent de questions analogues et sont commentés ensemble par la Commission du droit international, aient le même titre et soient regroupés en un article unique.

2. Au cours de l'examen des projets d'articles 11 et 12 cependant, M. Tabibi a relevé que la plupart des délégations étaient d'avis de traiter séparément des régimes de frontière et des autres régimes territoriaux. Pour répondre au vœu de la majorité, M. Tabibi retirera donc l'alinéa *b* de l'amendement de sa délégation; il persiste toutefois à penser qu'il vaudrait mieux inclure les deux projets d'articles sous le même titre, comme proposé à l'alinéa *a*. Il

espère que le Comité de rédaction prendra cette proposition en considération.

3. M. KAPETANOVIĆ (Yougoslavie) dit que sa délégation, tout en étant favorable au projet d'article 11, ne peut appuyer sans réserve le projet d'article 12. Elle accepte les explications fournies par la Commission du droit international au paragraphe 44 de son commentaire des articles 11 et 12 (A/CONF.80/4, p. 49), mais estime que l'article 12, trop général et un peu vague, risque de susciter des erreurs d'interprétation et d'autres problèmes. La Commission du droit international ne s'est pas suffisamment préoccupée du fait que, dans tous les cas où des différends ont surgi à propos de régimes territoriaux, la volonté des parties était en jeu; ce genre de différend doit être examiné compte tenu du droit souverain qu'a chaque Etat d'accepter ou de rejeter certaines obligations. Mais la délégation yougoslave ne conteste pas la validité des régimes territoriaux que le droit international coutumier et la pratique des Etats ont reconnus comme étant généralement acceptables.

4. Les amendements au projet d'article 12 proposés par les délégations cubaine (A/CONF.80/C.1/L.20) et mexicaine (A/CONF.80/C.1/L.19) ainsi que le sous-amendement argentin (A/CONF.80/C.1/L.27) à l'amendement mexicain permettraient à la délégation yougoslave d'accepter le projet d'article 12, car ils introduisent un nouvel élément qui rend le texte plus clair. Ils consacrent les principes sur lesquels repose le non-alignement auquel la Yougoslavie est très fermement attachée, et qui ont été confirmés par la cinquième conférence au sommet des pays non alignés, tenue en 1976 à Sri Lanka. Ces principes sont simples et bien connus, mais il est parfois nécessaire de les réaffirmer dans les conventions internationales. Ceux qui les acceptent n'auront aucune objection à ce qu'ils soient clairement énoncés dans le projet de convention; pour ceux qui les voient avec suspicion, leur inclusion offrira une double protection. Des problèmes se poseront naturellement si l'on veut incorporer dans le projet de convention quelque chose qui soit illégal ou difficile à admettre en tant que principe juste et incontesté. Mais en l'occurrence la délégation yougoslave n'entrevoit qu'un problème, celui que pose la volonté politique d'accepter les principes contenus dans les amendements à l'étude. M. Kapetanović est persuadé que les délégations cubaine, mexicaine et argentine pourront se mettre d'accord sur un amendement unique qui soit acceptable par toutes les délégations.

5. Quelques délégations ont déclaré que les amendements en question avaient un caractère trop politique et étaient par conséquent inacceptables. Mais les membres de la Commission étant à la fois des juristes et des représentants de leurs pays, il est tout à fait naturel qu'ils fassent valoir, non seulement leur opinion du point de vue juridique, mais aussi leur position politique. L'objet de la conférence est, non pas d'adopter un texte juridique vide de sens politique, mais bien d'élaborer une convention qui aura une valeur juridique et politique. A cet égard, les vues du représentant du Conseil des Nations Unies pour la Namibie², qui représente un peuple demeure

¹ Pour les propositions d'amendements à l'article 12, voir 19^e séance, note 7.

² Voir ci-dessus 19^e séance, par. 31 à 33.