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.21

21e 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)*

Copyright © United Nations

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, de 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.

21e 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 Namibie [2], qui représente un peuple demeu-

---

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

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

rant sous le joug colonial et dont les intérêts se ressentiront de la teneur de la future convention, sont fort pertinentes et la Commission doit en tenir dûment compte. La délégation yougoslave fera de son mieux pour aider la délégation du Conseil des Nations Unies pour la Namibie à assurer au peuple namibien la possibilité de bénéficier des dispositions de la future convention.

6. M. SIEV (Irlande) dit que sa délégation interprète le projet d'article 12 comme ne concernant pas les traités de caractère politique conclus par les Etats prédécesseurs. Comme le dirait le professeur O'Connel, le projet d'article vise les traités ayant pour effet juridique de conférer à un territoire un statut censé être permanent et qui est indépendant de la personnalité de l'Etat exerçant la souveraineté.

7. Certains des amendements présentés au projet d'article 12, qui en limitent ou modifient la portée et l'intention, inquiètent un peu la délégation irlandaise. Lorsque l'Irlande a accédé à l'indépendance, elle a examiné un grand nombre de traités et, ce faisant, a établi une distinction entre les traités ou accords de caractère politique et ceux d'un autre type — accords commerciaux ou administratifs par exemple. En faisant cette distinction, l'Irlande a pu accepter certains traités ou accords, tels ceux qui avaient un caractère commercial, et en rejeter d'autres de caractère politique.

8. Les amendements présentés par le Mexique et Cuba et le sous-amendement présenté par l'Argentine concernent en particulier les traités relatifs aux bases militaires. Ils semblent impliquer l'existence ou la nécessité d'une catégorie ou d'un régime distincts pour ces traités, qui revêtent un caractère politique. La délégation irlandaise croit qu'il est inutile et même dangereux d'incorporer au projet d'article 12 un paragraphe traitant des bases militaires. Elle ne pourra donc pas appuyer ces amendements et sous-amendement.

9. La délégation irlandaise convient avec le représentant de la Guyane[3] que les deux paragraphes de l'article 12 traitent de deux types de situations distincts et que toute tentative de les fusionner pourrait aller à l'encontre du but recherché dans l'article. Elle est donc favorable au maintien du projet d'article 12 tel qu'il se présente. Néanmoins, M. Siev pense que le Comité de rédaction pourrait envisager de supprimer les mots « considérés(ées) comme » aux alinéas *a* et *b* de chacun des paragraphes dudit article. Le sens de ces mots est assez vague et leur suppression pourrait rendre l'article plus clair.

10. M. MUPENDA (Zaïre) dit que le projet d'article 12 reflète clairement les efforts déployés actuellement pour promouvoir la coopération internationale en faveur du maintien de la paix et de la sécurité. Depuis quelques années, les efforts déployés par la communauté internationale — que ce soit à l'ONU, au sein du mouvement des pays non alignés ou dans d'autres groupements régionaux — tendent à stimuler la coopération économique, non seulement dans le cadre des relations bilatérales, mais aussi et surtout dans le cadre de l'intégration économique régionale. Dans le contexte de l'étude du droit de la mer, la communauté internationale tente depuis plusieurs années de trouver les moyens adéquats d'assurer aux pays sans littoral un accès à la mer et de leur garantir des droits de transit et d'autres droits de navigation.

11. Si de telles servitudes visent à renforcer les liens d'amitié entre les peuples et à promouvoir la coopération économique entre Etats ou l'intégration économique au sein d'une région donnée, la délégation zaïroise ne peut que se féliciter des efforts de la Commission du droit international. Mais si la communauté internationale en use pour essayer de freiner la coopération économique dans diverses régions, on peut se demander comment les pays en développement parviendront jamais à résoudre les problèmes qu'ils rencontrent dans leurs relations avec les pays industrialisés. La délégation zaïroise est convaincue de la nécessité d'instaurer un nouvel ordre économique international fondé sur la coopération économique entre pays voisins, lesquels doivent être prêts à consentir certains sacrifices, notamment en vue de promouvoir l'intégration économique régionale.

12. C'est pour toutes ces raisons que la délégation zaïroise appuie le projet d'article 12. Elle sait cependant gré aux délégations qui l'ont fait d'avoir souligné que la Commission du droit international n'avait pas résolu tout le problème des régimes territoriaux et elle appuie en conséquence l'amendement présenté par le Mexique, qui est précis et constitue une clause de sauvegarde, en particulier pour les Etats nouvellement indépendants.

13. M. Mupenda espère que le Comité de rédaction pourra tirer parti des modifications rédactionnelles proposées en vue de trouver, pour l'article 12, un libellé qui soit généralement acceptable.

14. Selon M. MARESCA (Italie), l'article 12 est l'un des plus importants du projet. Mais c'est aussi l'un des moins clairs. Il a toutes les apparences d'un corollaire du projet d'article 11, et pourtant les deux articles ont des rôles très différents. L'article 11 dispose que l'Etat successeur est tenu de respecter les traités établissant les frontières conclus par l'Etat prédécesseur et consacre le principe de la coexistence pacifique et passive des Etats, tandis que l'article 12 vise des situations spécifiques et contient le principe de la coopération active entre Etats dans l'intérêt de la communauté internationale tout entière.

15. Comme le représentant de la Suisse l'a déclaré à la 20e séance, l'article 12 n'est pas une disposition simple. Il s'en dégage quelque chose d'inquiétant, voire de vaguement sinistre. Bien que les deux paragraphes semblent identiques du fait qu'ils contiennent les mêmes mots, ils sont tout à fait différents et visent des situations différentes en rapport avec les obligations et les droits établis par des traités. Pour avoir une idée claire du sens du projet d'article dans sa totalité, il faut le voir comme une disposition visant à atteindre le but élevé d'une vaste coopération entre tous les Etats.

16. La délégation italienne est d'avis que, puisque l'article 11 se rapporte à la coopération passive entre Etats et l'article 12 à la coopération active, ces deux articles doivent rester distincts. C'est pourquoi elle ne peut pas appuyer l'amendement proposé par l'Afghanistan. Elle voit avec faveur les amendements de la Finlande (A/

[3] Voir ci-dessus 20e séance, par. 24 à 26.

CONF.80/C.1/L.18) et de la Malaisie (A/CONF.80/C.1/L.21), qui tendent à rendre le texte du projet d'article 12 plus clair et plus intelligible. Les amendements de Cuba et de Mexique et le sous-amendement de l'Argentine introduisent des éléments qui dépassent la portée du projet de convention, où il serait beaucoup plus judicieux de ne pas traiter de questions prêtant aussi largement à controverse que celle des bases militaires. A la séance précédente, l'Expert consultant a dit que, lors de l'examen du projet d'article 12, la Commission du droit international n'avait pas abordé la question des bases militaires et n'avait pas conçu le projet de convention comme applicable à une question aussi précise[4]. La délégation italienne est convaincue que, tel qu'il est rédigé, l'article est suffisamment général pour couvrir la plupart, sinon la totalité, des situations qui peuvent surgir en rapport avec les régimes territoriaux et que sa portée ne doit pas être limitée aux catégories de traités mentionnées dans les amendements cubain et mexicain et dans le sous-amendement argentin.

17. Sir Francis VALLAT (Expert consultant), répondant aux deux questions posées par le représentant de la Suisse à la précédente séance[5], fait observer que le paragraphe 37 du commentaire des articles 11 et 12 (A/CONF.80/4, p. 49) répond partiellement à la question de savoir pourquoi la Commission du droit international a divisé le projet d'article 12 en deux paragraphes, comprenant chacun deux alinéas, au lieu de lui donner une forme plus ramassée; il y est indiqué clairement que l'article traite de deux cas distincts et tout à fait différents. Dans le cas d'un accord entre les deux Etats concernant un droit attaché à un territoire, c'est le fait que le droit est attaché au territoire qui est le trait distinctif du droit en question. A des fins rédactionnelles, il est commode de séparer ce cas de celui qui est visé au paragraphe 2, où l'on dispose en faveur d'un groupe d'Etats ou de tous les Etats lorsque le droit ou l'obligation n'est pas attaché(e), en tant que tel(le), au territoire du groupe d'Etats ou de tous les Etats.

18. On se demandera peut-être aussi pourquoi il faut établir une distinction entre les droits et les obligations. La réponse est que les droits et les obligations ne sont pas vraiment identiques. Il ressort clairement du paragraphe 1 de l'article 12 qu'il existe une différence entre les obligations dont traite l'alinéa *a* et les droits sur lesquels porte l'alinéa *b*. A l'alinéa *a* il est nécessaire de considérer les obligations comme attachées aux territoires en question, c'est-à-dire aux territoires au bénéfice desquels l'obligation a été établie. En ce qui concerne les droits, la situation n'est pas tout à fait la même, ainsi qu'il est indiqué à l'alinéa *b*. Au paragraphe 2, il y a une différence analogue entre les obligations et les droits. En conséquence, si l'on cherche à condenser ces deux paragraphes d'autres difficultés surgiront au niveau de la rédaction et il ne sera pas facile de conserver l'équilibre exact que la Commission du droit international a établi entre le paragraphe 1 et le paragraphe 2.

19. Dans sa deuxième question, concernant l'alinéa *b* du paragraphe 2, le représentant de la Suisse a fait allusion au cas dans lequel un droit est créé au bénéfice d'un groupe d'Etats ou au bénéfice de tous les Etats, et où le nombre d'Etats intéressés augmente du fait de la division d'un Etat et de la création d'un nouvel Etat qui en résulte. Il a demandé si ce cas impliquait une modification de l'obligation du groupe d'Etats ou de tous les Etats, donnant à entendre qu'il n'était pas juste de dire qu'une succession d'Etats n'affecte pas l'obligation. Sir Francis se demande s'il en est vraiment ainsi car, si un droit est établi pour tous les Etats, le nombre d'Etats intéressés n'a certainement aucune importance. Si le droit d'utiliser une mer est établi au profit d'Etats situés sur son littoral et si, l'un des Etats s'étant scindé, deux nouveaux Etats ayant tous deux un littoral sont créés, il ne semble pas que la nature de l'obligation change le moins du monde. Si par contre, l'un des Etats ayant accès à la mer se scinde en deux Etats dont l'un est sans littoral, l'alinéa *b* du paragraphe 2 ne jouera vraisemblablement pas en faveur de ce nouvel Etat parce qu'il ne sera pas membre du groupe pour lequel le droit a été établi. Le droit restera le même, mais le nouvel Etat n'en bénéficiera pas en vertu des dispositions de l'alinéa *b* du paragraphe 2. De l'avis de sir Francis, la bonne interprétation est celle qui consiste à dire que l'essence même du droit ne change pas dans des cas de ce genre.

20. M. KATEKA (République-Unie de Tanzanie) déclare que l'Expert consultant n'est peut-être pas au courant des objections élevées par la République-Unie de Tanzanie touchant l'interprétation de la position du Gouvernement tanzanien sur les accords de Belbases, telle qu'elle est exposée au paragraphe 24 du commentaire relatif aux articles 11 et 12 (A/CONF.80/4, p. 45). La délégation tanzanienne a clairement indiqué qu'aucun pays soucieux de sa dignité ne peut accepter l'idée d'un bail à perpétuité du type en question, qui découle d'une disposition insultante due à une autorité administrante. Le Gouvernement de la République-Unie de Tanzanie n'ayant manifestement pas accepté l'obligation considérée, il ne sied pas d'invoquer ce cas en tant qu'exemple de la pratique des Etats.

21. Les représentants du Royaume-Uni et des Etats-Unis ont déclaré que la question des bases militaires et celle de la souveraineté sur les ressources naturelles n'étaient pas pertinentes et l'Expert consultant a considéré qu'elles étaient étrangères à la disposition considérée. La délégation tanzanienne n'est pas de cet avis : l'article 12, sous sa forme actuelle, peut être interprété comme englobant ces questions.

22. La délégation tanzanienne est également gênée par l'expression « Etat étranger », qui, comme le représentant du Niger l'a fait observer[6], ne fait pas partie du langage normalement utilisé dans les traités pour des dispositions de ce genre. M. Kateka n'est pas satisfait de l'explication selon laquelle ces mots désignent un Etat voisin.

23. La délégation tanzanienne appuie les amendements présentés par le Mexique et Cuba et le sous-amendement présenté par l'Argentine. Comme l'a dit le représentant de la Yougoslavie, l'aspect politique est légitimement présent dans les travaux de la Conférence.

---

[4] *Ibid.*, par. 35.

[5] *Ibid.*, par. 30 et 31.

[6] *Ibid.*, par. 3.

24. M. ESTRADA-OYUELA (Argentine) ne voit pas comment certains orateurs qui l'ont précédé peuvent déduire que l'article 12 intéresse surtout les relations découlant de traités entre Etats voisins. Rien dans le texte ne justifie une déduction de ce genre ou n'implique qu'il faille distinguer des autres les traités de caractère politique.

25. Ceux qui font valoir que la portée de l'article 12 ne s'étend pas à des questions comme celles des bases militaires et de la souveraineté sur les ressources naturelles ont implicitement évoqué une conception du territoire qui n'est utilisée nulle part ailleurs dans le projet de convention et, s'ils ont raison, qui est utilisée à l'article 12 d'une façon qui n'est pas conforme à la doctrine juridique. Car un territoire, en tant que tel, n'a jamais la personnalité juridique et ne peut pas se voir conférer d'avantages; à cet égard donc, le libellé du paragraphe 2 ne convient pas. Les avantages reviendront, non pas au territoire, mais à ceux qui en ont l'usage.

26. Tel qu'il est rédigé, le texte a une portée trop large et a besoin d'être précisé au moyen d'un amendement comme celui qu'a présenté la délégation argentine. L'explication que vient de donner l'Expert consultant au sujet de l'alinéa *a* du paragraphe 2 confirme le raisonnement de la délégation argentine. Une obligation et un droit doivent s'appliquer à une seule et même entité; il est inadmissible de dire que l'un se rapporte à un territoire et l'autre à un Etat.

27. Il est bien possible que la Commission du droit international n'ait pas eu l'intention d'inclure les bases militaires et la souveraineté sur les ressources naturelles comme le fait l'amendement de l'Argentine; mais s'il en est ainsi, son texte est défectueux. Ce qu'il faut étudier, ce n'est pas ce que la Commission du droit international a voulu dire et n'a pas dit, mais ce que disent effectivement les amendements de Cuba et du Mexique et le sous-amendement de l'Argentine.

M. Ritter (Suisse), vice-président, prend la présidence

28. M. STUTTERHEIM (Pays-Bas) dit que sa délégation peut accepter l'article 12 sous sa forme actuelle et pense que les amendements proposés par les délégations mexicaine et cubaine et le sous-amendement proposé par la délégation argentine ôteraient au texte une partie de sa valeur. Les amendements présentés par la Finlande et la Malaisie sont d'ordre rédactionnel et doivent être renvoyés au Comité de rédaction.

29. Pour Mme HUMAIDAN (Yémen démocratique), l'avis général semble être que l'exception à la règle de la « table rase » ne doit pas s'appliquer aux bases militaires et à la souveraineté sur les ressources naturelles. Or, l'article 12, tel qu'il a été rédigé par la Commission du droit international, peut donner à penser que l'exception vaut aussi dans ces domaines. Il apparaît donc nécessaire d'ajouter un paragraphe, et la délégation du Yémen démocratique pense que, convenablement amalgamés, les amendements mexicain et cubain et le sous-amendement argentin permettraient d'obtenir un texte satisfaisant. Mme Humaidan espère que les délégations de ces trois pays accepteront une fusion dans ce sens.

30. Les amendements de la Finlande et de la Malaisie ne concernent que la rédaction et, de l'avis de Mme Humaidan, ne proposent pas au demeurant un libellé acceptable.

31. M. TREVIRANUS (République fédérale d'Allemagne) dit que l'article 12 doit être examiné en rapport étroit avec l'article 11. On peut considérer que ces deux articles reflètent fidèlement le droit international coutumier, et l'article 11 a déjà été provisoirement adopté par une décision de la majorité des membres du Comité.

32. Plusieurs membres de la Commission du droit international ont expliqué le cadre restreint de l'article 12. Les obligations ou droits visés doivent avoir été établis par un traité au bénéfice d'un territoire d'un Etat étranger, généralement un Etat voisin, et doivent être considérés comme attachés à ce territoire, pour ressortir aux traités de disposition. La délégation de la République fédérale d'Allemagne approuve la limite ainsi imposée par la Commission du droit international à la conception de traités de disposition; elle estime que l'article 12 est bien conçu quant au fond et doit être conservé sous sa forme actuelle, à moins qu'on ne parvienne à démontrer qu'il est superflu.

33. De l'avis de la délégation de la République fédérale d'Allemagne, les amendements de la Finlande et de la Malaisie sont tous deux utiles et doivent être renvoyés au Comité de rédaction. Contrairement au représentant de l'Irlande, cette délégation ne peut, à première vue, accepter que les termes « considérées comme » doivent être supprimés; peut-être conviendrait-il d'étudier de plus près cette partie du texte.

34. La délégation de la République fédérale d'Allemagne juge inacceptable les amendements du Mexique et de Cuba et le sous-amendement de l'Argentine; ils concernent le sort juridique des traités, question qui ne s'inscrit absolument pas dans le cadre de l'article 12. La Commission du droit international a eu raison de s'abstenir d'aborder la question des traités relatifs aux bases militaires, ou de toute autre catégorie de traités. Les trois amendements en question ne contribuent que bien peu à la codification dans le domaine particulier de la succession d'Etats en matière de traités, et la délégation de la République fédérale d'Allemagne ne saurait les appuyer.

35. M. BEDJAOUI (Algérie) dit que sa délégation trouve le projet d'article 12 de la Commission du droit international un peu lourd et hermétique et apprécie les efforts des délégations qui ont présenté des amendements d'ordre rédactionnel pour rendre le texte plus clair. Ainsi que le représentant de l'Italie et d'autres orateurs l'ont fait remarquer, il y a un certain parallélisme entre les alinéas de chacun des deux paragraphes de l'article.

36. Sans méconnaître l'intérêt des amendements de la Finlande et de la Malaisie, la délégation algérienne fait observer que l'objectif de l'article 12 est, au fond, de promouvoir les bonnes relations entre Etats voisins, les intérêts de l'Etat successeur n'étant pas pour autant perdus de vue. Les amendements proposés par le Mexique et Cuba et le sous-amendement proposé par l'Argentine traduisent une conception politique que plusieurs délégations latino-américaines, africaines et autres jugent valables, mais que d'autres estiment contraires au sens et à l'objectif du texte de la Commission du droit international. Quand il s'agit d'un article d'une telle impor-

tance, il faut trouver une solution acceptable pour toutes les délégations, de manière à assurer la ratification de la convention finalement adoptée par un aussi grand nombre d'Etats que possible. La délégation algérienne est disposée à proposer un texte susceptible d'être accepté.

37. La question de l'autodétermination intervient aussi à l'article 12, qui conférera notamment des droits à l'Etat successeur. Le problème des « traités inégaux » n'entre pas dans le champ de l'article 12; en tout cas, se préoccuper de cette question dans le cadre de l'article 12 serait donner à entendre que les anciennes puissances coloniales étaient faibles dans leurs négociations avec les Etats tiers et ont légué des traités les désavantageant, ce qui en général n'est sûrement pas le cas.

38. Les engagements à perpétuité pris par l'ancienne puissance administrante posent un autre problème. En vertu de la Charte des Nations Unies, la puissance administrant un territoire dépendant n'est qu'un gestionnaire, un tuteur; ce serait aller à l'encontre du principe de l'autodétermination que de permettre à cette puissance d'assumer des obligations extérieures au nom du territoire intéressé.

39. La délégation algérienne apprécie les efforts des délégations du Mexique, de Cuba et de l'Argentine, qui ont proposé des amendements et un sous-amendement, mais elle comprend la préoccupation que suscite, chez d'autres orateurs, la référence expresse aux bases militaires; elle pense aussi que la Commission du droit international a, par ailleurs, clairement accepté le principe de la souveraineté sur les ressources naturelles. Peut-être conviendrait-il d'ajouter à l'article 12 un troisième paragraphe stipulant que les dispositions dudit article s'entendent sans préjudice du principe de la souveraineté sur les ressources naturelles. Sur ce point, M. Bedjaoui suggère que les délégations du Mexique, de Cuba et de l'Argentine prennent l'avis des membres du Comité de rédaction.

40. M. MIRCEA (Roumanie) dit que la position de principe de sa délégation est exposée dans la compilation analytique des observations de gouvernements (A/CONF. 80/5, p. 169).

41. A son avis, le commentaire de l'article 12 n'est pas convaincant. Les dispositions de l'article risquent d'imposer aux Etats successeurs des conditions qui ne servent pas au mieux leurs intérêts, notamment pour ce qui est de leurs droits sur leurs ressources naturelles. Le problème de l'effet des traités vis-à-vis des Etats tiers a déjà été examiné lors de la préparation de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Mais, comme la délégation de l'Argentine l'a fait remarquer, la théorie du « régime objectif » dont s'inspire cette convention n'apparaît pas à l'article 12. Le texte de l'article 12 de la Commission du droit international ne concorde pas avec la Convention de Vienne. La question est de savoir si, étant donné le caractère spécifique du présent projet de convention, la Conférence dispose de tous les renseignements nécessaires pour étudier les catégories de traités qui entreront en ligne de compte; de l'avis de la délégation roumaine, la Conférence n'a pas les moyens d'étudier ces traités à fond sans courir le risque de faire des erreurs ou de préjuger d'autres solutions.

42. L'optique adoptée par la Commission du droit international à propos des obligations et des droits attachés à un territoire semble différente de celle qui a été retenue par d'autres instances, telles que la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, où certains principes du droit international moderne ont été invoqués à propos de la liberté de passage. Les amendements et sous-amendement proposés par le Mexique, Cuba et l'Argentine, que la délégation roumaine peut appuyer, montrent bien que le texte de la Commission du droit international se prête à des interprétations différentes.

43. La plupart des délégations semblent s'accorder à penser que la notion de « régime objectif » doit être conservée. La délégation roumaine, pour sa part, peut accepter le texte de l'article 12 de la Commission du droit international, mais elle n'est pas sûre que cet article soit nécessaire, ni même qu'il puisse être accepté par la majorité des Etats.

44. M. AL-KATIFI (Irak) estime que l'article 12, tel qu'il a été rédigé par la Commission du droit international, reflète fidèlement une règle bien établie du droit international positif. Dans son intervention, le représentant de l'Autriche a clairement expliqué, d'une part, sur quoi repose l'article 12 et, d'autre part, pourquoi le maintien de cet article est nécessaire à la paix et à la stabilité des relations internationales [7]. D'après certaines délégations, les articles 11 et 12 se fondent sur l'alinéa *a* du paragraphe 2 de l'article 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. La délégation irakienne est d'avis que ces articles ne sont qu'une application du principe général de droit énoncé à l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 70 du même instrument. En vertu de ce principe général, lorsqu'une situation juridique a été établie par un traité valide, elle existe indépendamment de ce traité et demeure applicable alors même que le traité a pris fin pour une raison quelconque, y compris la succession d'Etats.

45. En ce qui concerne les amendements proposés à l'article 12, ceux de la Finlande et de la Malaisie sont d'ordre purement rédactionnel et peuvent être renvoyés au Comité de rédaction, dont la tâche, lorsqu'il les examinera, sera facilitée par les explications que l'Expert consultant a données en réponse au représentant de la Suisse. La délégation irakienne comprend les raisons pour lesquelles les délégations cubaine, mexicaine et argentine ont cherché à exclure de la catégorie des traités réels les traités concernant des bases militaires, ces raisons étant en parfait accord avec la politique du Gouvernement irakien. Mais, d'un point de vue purement juridique, les traités en question rentrent, non pas dans la catégorie des traités réels, mais bien dans celle des instruments politiques, dont l'effet est souvent temporaire, et en tant que tels ils ne lient pas l'Etat successeur.

46. La délégation irakienne comprend fort bien aussi la préoccupation de l'Argentine au sujet des traités restreignant le plein exercice, par l'Etat successeur, de sa souveraineté sur ses ressources naturelles; mais, de l'avis de M. Al-Katifi, l'exception à l'article 12 proposée par l'Argentine est d'une telle ampleur qu'elle risque de vider entièrement cet article de son contenu et, en outre,

[7] Voir ci-dessus 19e séance, par. 34 à 40.

de susciter des difficultés entre Etats, en particulier entre Etats voisins. De plus, le principe de la souveraineté nationale permanente sur les ressources naturelles étant bien reconnu et ayant été réaffirmé à maintes reprises par l'Assemblée générale des Nations Unies ainsi que dans des instruments internationaux en vigueur, on peut se demander s'il est vraiment utile de le mentionner dans une convention sur la succession en matière de traités.

47. Selon M. SNEGIREV (Union des Républiques socialistes soviétiques), les dispositions de l'article 12, dans la rédaction proposée à la Conférence, définissent avec suffisamment de clarté les droits et les obligations réciproques des Etats, qu'il s'agisse de régimes territoriaux concrets s'appliquant aux relations entre deux Etats, notamment deux Etats voisins, ou de régimes concrets établis dans l'intérêt de tous les Etats, comme ceux qui concernent le droit de navigation dans les canaux et détroits internationaux et la neutralisation et la démilitarisation d'un territoire.

48. A ce sujet, la délégation soviétique est d'avis que l'article 12 ne concerne aucunement la question des bases militaires, les bases ne pouvant être considérées comme des régimes attachés à un territoire déterminé. M. Snegirev estime donc que, dans sa rédaction actuelle, l'article 12 est tout à fait suffisant et acceptable pour sa délégation. Toutefois, si la majorité des participants à la Conférence est en faveur de l'introduction dans le projet d'article d'une disposition prévoyant qu'il ne s'applique pas aux bases militaires établies dans des territoires étrangers, la délégation soviétique n'y verra aucune objection de principe. Elle réserve néanmoins sont droit d'exprimer ultérieurement son point de vue sur la forme de cette disposition, car elle considère le texte actuel des amendements comme préliminaire.

49. Pour Mme DAHLERUP (Danemark), l'article 12 est l'une des dispositions les plus importantes du projet. Après discussion de cet article au sein de la Commission, elle est plus que jamais convaincue de la sagesse dont la Commission du droit international a fait preuve en rédigeant ce projet, qui, comme l'a dit le représentant de l'Autriche [8], a été élaboré avec le plus grand soin. Le texte est certes assez abstrait et donc un peu difficile à comprendre, mais il ressort des explications données par le représentant des Etats-Unis [9] que l'article en question a une portée limitée et ne s'applique qu'aux relations entre deux Etats voisins nouvellement indépendants ou davantage.

50. Appuyant la proposition originale, la délégation danoise ne peut pas accepter les amendements présentés par Cuba et le Mexique ni le sous-amendement présenté par l'Argentine, encore qu'elle comprenne les raisons pour lesquelles ils ont été proposés. Elle est certaine que l'on peut tenir compte dans d'autres dispositions des considérations dont s'inspirent ces amendements, mais pense que la codification et le développement progressif du droit international ne doivent pas engendrer un chevauchement d'instruments fondamentaux comme la Convention de Vienne sur le droit des traités et le projet de convention dont la Conférence est saisie, ce qui arrivera dans une certaine mesure si les amendements en question sont acceptés. Quant aux propositions de la Finlande et de la Malaisie, elles peuvent être renvoyées au Comité de rédaction, où leur examen sera facilité par l'analyse faite par le représentant de la Guyane [10].

51. M. PANCARCI (Turquie) fait observer que, l'ensemble du projet de convention étant fondé sur le principe de la « table rase », il faut, pour que ce projet puisse être accepté, que les exceptions prévues audit principe soient clairement énoncées. Il convient aussi de ne pas oublier que si l'on s'efforce, depuis la fin du XVIIIe siècle, de codifier les principes et les règles du droit international coutumier, c'est dans le but d'éliminer les malentendus entre Etats et de consolider la paix et la stabilité internationales. Tel est aussi le but de l'appel, au troisième paragraphe du préambule de la Charte des Nations Unies, à la création des « conditions nécessaires au maintien de la justice et du respect des obligations nées des traités et autres sources du droit international ».

52. Il est dès lors compréhensible que les traités de frontière, qui mettent souvent fin à une période de conflit armé et que l'on ne saurait perdre de vue ou renier sans risquer d'introduire l'anarchie dans la communauté internationale, occupent une place particulière en droit international, et que l'article 12, tout comme l'article 11, doit être considéré comme indispensable au projet de convention. Supprimer l'article 12 ou le modifier profondément aurait un effet négatif sur toutes les autres dispositions et compromettrait l'application de l'ensemble du projet. Enfin, cet article doit être conservé tel quel, parce qu'il reflète la pratique actuelle des Etats, la jurisprudence et les règles et principes du droit international moderne.

53. Les amendements présentés par la Finlande et la Malaisie concernent essentiellement la forme des articles et doivent, par conséquent, être renvoyés au Comité de rédaction. Quant aux amendements cubain et mexicain et au sous-amendement argentin, ils intéressent un domaine du droit international autre que celui dont s'occupe la présente conférence, et la délégation turque ne peut donc les appuyer.

54. M. ROBINSON (Conseil des Nations Unies pour la Namibie) juge pertinentes et importantes les questions soulevées par le représentant de la Suède [11] au sujet du paragraphe 25 du commentaire relatif à l'article 12, (A/CONF.80/4, p. 45). Il n'est pas d'accord avec ceux qui prétendent que les questions ayant trait à la cessation des traités régissant la création de bases militaires sont « étrangères » à l'article 12; elles semblent bien plutôt avoir un rapport direct avec cet article, dont le libellé actuel vise à établir des règles applicables notamment aux obligations se rapportant à l'usage d'un territoire. Cela étant, une classification des effets de l'article 12, comme celle qui est proposée dans les amendements présentés par Cuba et le Mexique et le sous-amendement présenté par l'Argentine, ne peut qu'améliorer ledit article.

55. Certains orateurs pensent, apparemment, que la question des bases militaires n'a plus d'importance

[8] *Ibid.*, par. 39 et 40.

[9] Voir ci-dessus 20e séance, par. 6 à 10.

[10] *Ibid.*, par. 24 à 29.

[11] *Ibid.*, par. 13.

aujourd'hui, et cela préoccupe sérieusement M. Robinson. Le Conseil des Nations Unies pour la Namibie sait fort bien qu'il existe en Namibie des bases militaires établies par ceux qui occupent illégalement le territoire, avec la complicité d'autres Etats et contrairement aux vœux et aux intérêts du peuple namibien. Comme il ne faut guère s'attendre que ces occupants illégaux démantèlent les bases de leur propre gré lorsque le territoire accédera enfin à l'indépendance, il serait, semble-t-il, extrêmement utile que la Conférence codifie les normes juridiques propres à assurer que le démantèlement des bases militaires et autres, dans le territoire d'un Etat successeur, ne dépendra pas de la bonne volonté ou du sens moral de l'Etat prédécesseur.

56. Compte tenu de ces observations, M. Robinson souhaiterait que l'Expert consultant indique quel sera, à la suite d'une succession, le statut d'un traité relatif à l'usage du territoire de l'Etat successeur aux fins de la création de bases militaires, si ce traité a été conclu avec des Etats tiers par un occupant illégal du territoire en question, entendant agir en qualité d'autorité administrante.

57. M. HELLNERS (Suède) persiste à penser, malgré les explications données par l'Expert consultant en réponse à ses questions [12], que le texte de l'article 12 n'est pas assez clair et que, quels que soient les problèmes risquant d'en découler, il faut essayer d'abréger et de simplifier le texte.

58. La délégation suédoise, dans l'ensemble, approuve les objectifs de l'article 12, tel qu'il se présente. Elle reconnaît aussi l'importance des questions relatives aux bases militaires et à la souveraineté permanente sur les ressources naturelles posées par les amendements des délégations cubaine et mexicaine et le sous-amendement de la délégation argentine — questions que, selon l'Expert consultant, l'article ne vise pas dans sa teneur actuelle. En cherchant à élargir la portée de l'article, il faut cependant bien veiller à ne pas le vider de son sens réel : tels qu'ils se présentent, deux des amendements de fond auront pour effet — à n'en pas douter, sans que leurs auteurs l'aient voulu — de rendre des traités comme les traités sur la démilitarisation nuls et non avenus en cas de succession, puisque ces instruments entrent inévitablement dans la catégorie des accords affectant la souveraineté du territoire en cause.

59. Des trois amendements de fond, la délégation suédoise préfère celui du Mexique, encore que la dernière phrase lui paraisse trop catégorique. M. Hellners estime comme d'autres représentants que les amendements présentés par Cuba et l'Argentine pourraient engendrer une instabilité excessive dans les relations découlant de traités. Dans l'amendement cubain, le membre de phrase « les traités [...] qui méconnaissent ou restreignent la souveraineté de l'Etat successeur » peut faire l'objet d'interprétations très différentes, et il sera bien difficile de trouver un traité qui ne restreigne pas la souveraineté d'une manière ou d'une autre. La délégation suédoise voit dans le sous-amendement argentin une tentative en vue de donner effet, dans le cadre de l'article 12, aux nombreuses résolutions de l'Organisation des Nations Unies concernant la question de la souveraineté nationale sur les ressources naturelles, mais elle doute que le principe énoncé par ces résolutions puisse être appliqué de la manière suggérée dans l'amendement. Les conséquences de ce principe sont trop vastes pour pouvoir être énoncées en quelques lignes et, de plus, font encore l'objet de laborieuses discussions au sein de maints organes de l'Organisation des Nations Unies.

60. La délégation suédoise croit qu'étant donné l'importance de l'article 12 on devrait s'efforcer de trouver un dénominateur commun entre les vues de ceux qui sont favorables à un élargissement du texte et de ceux qui préconisent son maintien, sans modification. Elle est prête à participer à tout effort en vue de parvenir à une solution qui s'inspire des suggestions faites par le représentant de l'Algérie.

61. M. MANGAL (Afghanistan) souhaite exposer plus en détail la position de sa délégation à propos de l'article 12, notamment de son paragraphe 1, et formuler un certain nombre d'observations supplémentaires que son gouvernement juge très importantes aux fins de l'interprétation de l'article.

62. L'Afghanistan estime qu'il est des obligations et droits fondamentaux découlant du droit international qui ne sont pas affectés par une succession d'Etats : par exemple, pour les Etats sans littoral, le droit de libre accès à la mer et en provenance de la mer et le droit de libre transit, droits qui sont fondés sur des principes de droit international bien établis et juridiquement obligatoires tels que la liberté de la haute mer et le principe nouvellement établi qui considère la zone maritime internationale située au-delà des limites de la juridiction nationale comme le patrimoine commun de l'humanité, droits d'une importance si vitale pour le commerce extérieur de ces Etats et leur développement économique. L'Afghanistan est convaincu que la non-application du principe de la « table rase » aux droits des pays sans littoral n'empiète pas sur la souveraineté d'un Etat successeur qui est également un Etat côtier ou un Etat de transit. Une telle exception en faveur des Etats sans littoral est conforme aux dispositions de la Charte des Nations Unies et à l'esprit de la coopération internationale, et propice au renforcement des relations amicales entre Etats. Cette question, qui est également traitée dans les projets d'articles sur la clause de la nation la plus favorisée élaborés par la Commission du droit international, revêt une importance capitale pour un quart de la communauté internationale et doit donc trouver place dans le préambule de la future convention.

63. M. YANGO (Philippines) rappelle la déclaration faite au sujet des articles 11 et 12 par le représentant des Philippines à la Sixième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies, en 1975. Il se pourrait, a dit le représentant des Philippines, que les deux articles soient contraires au droit d'autodétermination et, dans certains cas, aux intérêts d'Etats nouvellement indépendants qui contestent une frontière, mais que, si ces questions échappaient à l'application du principe de la continuité, la stabilité des relations internationales pourraient en souffrir, si bien que la délégation philippine n'a pas d'idée

[12] *Ibid.*, par. 35 à 37.

bien arrêtée sur les articles 11 et 12 (A/CONF.80/5, p. 165).

64. A la 19e séance de la Commission, consciente de la nécessité de promouvoir la stabilité et la sécurité internationales et l'amitié entre les peuples, la délégation philippine a appuyé l'article 11 dans la rédaction proposée par la Commission du droit international. Ce faisant, elle a aussi tenu compte, en particulier, des éclaircissements apportés par l'Expert consultant [13], qui a dit que les dispositions dudit article s'entendaient sans préjudice des accords qui auraient pu être conclus par les parties intéressées conformément aux dispositions touchant le règlement pacifique des différends contenues dans la Charte des Nations Unies.

65. La délégation philippine ne peut toutefois pas donner le même appui à l'article 12, pour les raisons que M. Yango a déjà mentionnées et qui concernent le droit d'autodétermination. La Commission est saisie d'un certain nombre d'amendements à cet article, et M. Yango incline à penser, avec d'autres délégations, que ceux de la Malaisie et de la Finlande pourraient être renvoyés au Comité de rédaction. Mais les délégations cubaine, mexicaine et argentine ont présenté des propositions de fond sur lesquelles les vues se sont polarisées. A la 20e séance, on a fait valoir que les questions traitées dans ces propositions — à savoir les bases militaires étrangères et la souveraineté sur les richesses et les ressources naturelles — n'avaient rien à voir avec l'article 12. M. Yango pense que cela est inexact, car ce qui est proposé, c'est de prévoir certaines exceptions à la règle énoncée à l'article 12 à propos de la continuité des restrictions apportées à l'usage d'un territoire et, à son sens, les bases militaires étrangères constituent des restrictions au sens de cet article.

66. Le paragraphe 25 du commentaire des articles 11 et 12 a trait notamment aux bases des Antilles que le Royaume-Uni a cédées aux Etats-Unis d'Amérique en 1941. Il y est noté que, quand les territoires des Antilles ont été sur le point de devenir indépendants, « les Etats-Unis ont soutenu qu'ils ne pouvaient, sans s'exposer à des critiques, demander que des restrictions imposées au territoire des Antilles alors qu'il avait un statut colonial continuent de lier ce territoire après son indépendance » (A/CONF.80/4, p. 45). Les Etats-Unis ont donc admis que les bases militaires constituaient une restriction touchant le territoire de l'Etat successeur. Le commentaire de la Commission du droit international se réfère aussi aux baux à perpétuité; si des accords de ce genre sont considérés comme restreignant la souveraineté, on peut tout aussi valablement dire que des bases militaires cédées par un Etat souverain à une puissance militaire entraînent des restrictions comparables.

67. Quant à la question de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles, il ne faut pas oublier que la Conférence s'efforce de promouvoir le développement progressif du droit international, et que la notion de souveraineté permanente est de plus en plus largement acceptée comme un principe établi du droit international. Il est vrai que cette question est également examinée par d'autres organes de l'ONU, mais on tend à l'envisager, non seulement dans le cadre de négociations commerciales, par exemple, mais aussi lors de réunions comme la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer. La notion de souveraineté permanente sur les ressources naturelles est appuyée par plus de 100 Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies, et la Conférence ne peut pas n'en pas tenir compte.

68. La délégation philippine est fermement convaincue que l'inclusion dans l'article 12 de dispositions prévoyant des exceptions à la continuité, dans le cas d'accords relatifs aux bases militaires et touchant la souveraineté permanente sur les ressources naturelles, servira la cause de l'amitié et de la coopération entre les peuples, de la paix et de la sécurité internationales. Il s'agit là de deux questions d'actualité brûlante, qui sont l'objet de préoccupations croissantes. Les Etats non alignés préconisent le démantèlement de toutes les bases militaires étrangères et leur thèse bénéficie d'un appui qui s'accroît régulièrement; quant à la question de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles, elle prendra nécessairement très vite de l'importance, du fait des efforts déployés pour l'instauration d'un nouvel ordre économique international.

69. En résumé, M. Yango accueille favorablement, quant au fond, les propositions présentées par les délégations mexicaine, cubaine et argentine, et appuie l'idée de consultations entre ces trois délégations en vue d'élaborer un texte unique qui soit généralement acceptable.

70. M. KRISHNADASAN (Souaziland) dit que les commentaires de sa délégation sur l'article 11 [14] valent dans une large mesure pour l'article 12. La délégation souazie s'est abstenue lors du vote sur l'article 11 et, pour le moment, elle adopterait la même position vis-à-vis de l'article 12. Elle ne croit ni que l'adoption de cet article assurerait l'ordre ni que son rejet provoquerait le chaos.

71. M. Krishnadasan a cru comprendre que l'Expert consultant, répondant à une question posée par le représentant de la Suède, estimait injuste de dire que la Commission du droit international s'était fondée uniquement sur la pratique juridique européenne [15], puisque le paragraphe 22 du commentaire relatif aux articles 11 et 12 (A/CONF.80/4, p. 44 et 45) se référait à la pratique juridique du Canada et de Terre-Neuve. Mais la pratique du Canada et de Terre-Neuve ne diffère guère de la pratique européenne, et la Commission du droit international a été malheureusement, de l'avis de M. Krishnadasan, fortement influencée par l'Affaire des zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex [16] et par l'Affaire des îles d'Åland [17]. Dans le commentaire, il est également fait mention d'un certain nombre de cas, en particulier des accords de Belbases et de l'Accord sur les eaux du Nil, dans lesquels la pratique juridique semble militer contre l'acceptation d'une exception au principe de la « table

[13] Voir ci-dessus 18e séance, par. 48.

[14] *Ibid.*, par. 66 à 69.

[15] Voir ci-dessus 20e séance, par. 35.

[16] *C.P.J.I.*, série A/B, n° 46, p. 96.

[17] Voir SDN, *Journal officiel, Supplément spécial n° 3* (octobre 1920).

rase ». Le Soudan comme le Tanganyika ont refusé de se considérer liés par le dernier accord cité. Il semble que la Commission du droit international ait été influencée par des considérations d'ordre pragmatique et mue par le souci d'assurer la stabilité.

72. Le représentant du Souaziland a cru comprendre que, de l'avis de l'Expert consultant, il était très difficile de parvenir à un équilibre dans la question à l'étude et que la Commission du droit international n'avait pas cherché à traiter de la question des bases militaires et de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles. Il importe alors d'autant plus que la Conférence examine les propositions présentées par les délégations cubaine, mexicaine et argentine. Selon M. Krishnadasan, si l'on veut conserver l'article 12, il faut y ajouter un texte suivant les lignes indiquées dans ces propositions. Le représentant du Royaume-Uni a estimé [18] impossible de conclure que l'article 12 autorisait de quelque façon que ce soit les traités militaires; mais la disposition en question n'interdit pas davantage les bases militaires et il serait souhaitable, ne serait-ce que pour ne négliger aucune précaution, d'inclure une disposition visant ces bases.

73. En ce qui concerne la situation des pays sans littoral, la délégation souazie estime que le droit international coutumier, le droit des traités et les principes fondamentaux du droit international établissent tous, au bénéfice des pays sans littoral, un droit de transit et un droit d'accès à la mer. Une disposition à ce sujet figurera, il faut l'espérer, dans la future convention sur le droit de la mer. Dans ces conditions, M. Krishnadasan ne pense pas que les dispositions de l'article 12 confirment ou infirment les droits de transit des Etats sans littoral.

74. Le représentant du Souaziland appuie, quant au fond, les propositions présentées par les délégations cubaine, mexicaine et argentine et pense, lui aussi, que ces trois délégations devraient se consulter en vue de mettre au point une proposition commune. Il a également pris note de la suggestion du représentant de la Suède tendant à ce que lui-même et le représentant de l'Algérie s'emploient ensemble à trouver une solution de compromis ou une possibilité de consensus. La délégation souazie est d'avis qu'un groupe devrait se réunir et réexaminer l'article 12 avant qu'une décision définitive soit prise. La suggestion du représentant de la Suède tendant à ce que les amendements portant sur le fond de l'article 12 excluent les traités sur la démilitarisation doit être examinée avec bienveillance et il conviendrait d'y donner suite.

75. Sir Francis VALLAT (Expert consultant) rappelle que le représentant du Conseil des Nations Unies pour la Namibie lui a posé la question suivante : « Quel sera le statut d'un traité concernant l'utilisation du territoire d'un Etat successeur pour l'établissement de bases militaires si ce traité a été conclu avec d'autres Etats — à l'exclusion de l'Etat successeur — par l'occupant illégal de l'Etat successeur entendant agir en qualité d'autorité administrante ? »

76. Sir Francis estime qu'il ne lui appartient absolument pas de répondre à cette question dans le cadre de ses attributions, il peut néanmoins dire, exprimant son opinion personnelle, qu'un traité de ce genre ne peut pas être valide ou lier juridiquement un Etat successeur.

77. M. KEARNEY (Etats-Unis d'Amérique) désire préciser ses remarques antérieures concernant l'amendement présenté par le Mexique et le sous-amendement argentin s'y rapportant [19]. M. Kearney n'a pas voulu calomnier telle ou telle délégation; il a simplement voulu dire qu'à son avis ce serait adopter une position à courte vue et peu judicieuse que d'adopter une disposition prévoyant en fait, comme le fait la dernière phrase de ces deux propositions, que les traités relatifs aux bases militaires — et aussi, dans le cas du sous-amendement argentin, les traités concernant les ressources naturelles — seraient frappés de nullité du fait d'une succession d'Etats.

78. Une disposition de ce genre irait directement à l'encontre du paragraphe 1 de l'article 42 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, qui dispose que « la validité d'un traité ou du consentement d'un Etat à être lié par un traité ne peut être contestée qu'en application de la présente Convention [20] ». Les articles suivants contiennent une liste précise de circonstances justifiant la nullité des traités. La partie V de la Convention de Vienne a été mise au point avec un soin minutieux et après une étude approfondie de tous les précédents et de toutes les théories existant en la matière. Le projet d'articles qui est à l'origine de cette convention a été examiné deux fois par l'Assemblée générale et a fait à deux reprises l'objet de commentaires de la part des gouvernements. M. Kearney pense qu'il ne serait pas judicieux de chercher à modifier la partie V de la Convention de Vienne en ajoutant deux nouvelles causes de nullité d'un traité, dans le contexte de la présente Conférence, sans avoir d'abord entrepris l'étude et l'analyse détaillées qui sont nécessaires. La Conférence est, certes, habilitée à prendre les décisions qu'elle juge bon, mais il ne faut pas oublier que ses décisions devront ultérieurement être acceptées par les Etats et qu'en ajoutant de nouvelles causes de nullité des traités on risque de diminuer sérieusement le nombre de ratifications de la future convention. La Conférence devrait s'abstenir d'agir avec précipitation.

79. M. GILCHRIST (Australie) indique que, compte tenu des explications données par l'Expert consultant, sa délégation pense que l'article 12 est acceptable quant au fond et mérite de figurer dans la future convention, même si son libellé appelle quelques améliorations. Les amendements proposés par l'Argentine et Cuba et le sous-amendement proposé par le Mexique ne feraient que compliquer un texte qui est déjà complexe et étroitement lié aux articles 11 et 13. Comme d'autres représentants, M. Gilchrist pense qu'il faut faire preuve de circonspection; la Commission ne devrait pas prendre de décision définitive sur l'article 12 sans s'être donné le temps de procéder à de nouvelles consultations.

80. M. SEPÚLVEDA (Mexique) dit qu'il était loin de penser qu'en présentant son amendement il ouvrirait la

[18] Voir ci-dessus 20e séance, par. 17.

[19] *Ibid.*, par. 8 et 9.

[20] *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 317.

boîte de Pandore. Il a simplement voulu donner quelque consistance à l'article 12, dissiper les doutes et élargir la portée de la future convention. Il remercie les nombreuses délégations qui ont appuyé l'ensemble ou la premiere partie de son amendement et reconnaît que la dernière phrase prête le flanc à la critique. Il n'est d'ailleurs pas obstinément attaché au texte.

81. Certaines des assertions formulées au cours du débat ont surpris M. Sepúlveda. On a dit que les traités relatifs aux bases militaires étaient purement politiques et n'imposaient aucune restriction à l'usage du territoire. Mais tout traité est politique : le droit international abonde en considérations de caractère politique, et M. Sepúlveda ne voit aucune différence entre des traités établissant des bases militaires et ceux qui imposent d'autres restrictions à l'usage du territoire. Sur ce point, il semble être en accord avec la Commission du droit international qui, au paragraphe 25 de son commentaire sur les articles 11 et 12 (A/CONF.80/4, p. 45), traite les bases militaires comme des restrictions.

82. On a affirmé que les amendements latino-américains, qui englobent toute une gamme d'idées politiques, n'avaient pas leur place dans un instrument juridique. Mais le projet d'articles est imprégné d'éléments politiques : la succession d'Etats est en soi une question politique à laquelle on essaie d'appliquer des règles juridiques. La question des bases militaires est certes politique, mais elle a aussi un caractère juridique. On a dit encore que, les amendements latino-américains ayant un caractère politique, leur insertion rendrait la future convention moins acceptable pour les Etats. M. Sepúlveda se demande si la Conférence cherche à élaborer une convention anodine qui écarte le risque de controverse en sacrifiant la valeur pratique.

83. M. Sepúlveda pense que la Commission doit différer sa décision sur l'article 12 afin de laisser le temps d'élaborer un texte commun reprenant certains des principes fondamentaux contenus dans les trois amendements latino-américains, ainsi que certaines des idées exprimées au cours du débat et ralliant de nombreuses délégations. Il est conscient de l'existence d'un certain nombre de difficultés techniques car, à eux trois, les amendements latino-américains traitent non seulement de la question des bases militaires, mais encore des ressources naturelles et des traités conclus dans des conditions d'inégalité. Certaines délégations attachant plus d'importance à l'une de ces questions qu'aux deux autres, il faut arriver à un texte qui soit généralement satisfaisant. Certaines délégations se sont déclarées prêtes à prendre part à des consultations, et la délégation mexicaine est disposée, quant à elle, à aider à l'élaboration d'un texte propre à servir les intérêts collectifs de la communauté internationale.

84. M. YIMER (Ethiopie) ne s'oppose pas à ce qu'on diffère la décision sur l'article 12, mais pense qu'il conviendrait de fixer une date limite.

85. Le PRÉSIDENT estime qu'il n'est pas souhaitable de fixer une date limite, l'expérience prouve en effet qu'il est très difficile de prévoir le temps que pourront prendre des consultations de ce genre. En l'absence d'objections, il considérera que la Commission convient de reporter à une date ultérieure l'adoption d'une décision sur l'article 12.

Il en est ainsi décidé.

86. Le PRÉSIDENT demande à la Commission si elle souhaite que les consultations pour l'élaboration d'un texte commun à partir des amendements latino-américains à l'article 12 aient un caractère officieux ou aient lieu au sein du Groupe officieux de consultations qui examine déjà les articles 6 et 7.

87. M. MARESCA (Italie) demande instamment que la question soit confiée au Groupe officieux de consultations.

88. M. MBACKÉ (Sénégal), appuyé par M. YIMER (Ethiopie), pense que les trois délégations ayant proposé les amendements parviendront plus rapidement à élaborer un texte.

89. M. KRISHNADASAN (Souaziland) suggère que les trois délégations mettent au point un texte commun qu'elles soumettront ensuite au Groupe officieux de consultations pour observations.

90. M. ESTRADA-OYUELA (Argentine) reconnaît le mérite de la suggestion du représentant du Souaziland, mais fait observer que des idées intéressantes ont aussi été avancées au cours de la discussion. Il pense que le travail initial pour l'élaboration d'un texte commun doit être fait par les trois délégations latino-américaines intéressées, en collaboration avec ceux qui ont manifesté le désir de leur prêter leur concours.

91. M. HERNANDEZ ARMAS (Cuba) dit qu'étant donné leur expérience pratique et leurs connaissances juridiques les groupes africain et asiatique peuvent aussi apporter leur contribution. Il appuie les suggestions des représentants du Souaziland et de l'Argentine. Les trois auteurs des amendements à l'étude devraient avoir le concours de ceux des représentants qui ont pris fermement position au cours du débat. Le texte mis au point serait alors renvoyé au Groupe officieux de consultations, dont la composition est plus large.

92. M. YACOUBA (Niger), parlant au nom du Groupe africain, dit que le silence de ce dernier ne doit pas être interprété comme un manque d'intérêt; le Groupe s'efforce de trouver le moyen de rendre le projet d'article 12 acceptable pour tous.

93. Le PRÉSIDENT dit qu'en l'absence d'objections il considérera que la Commission souhaite confier aux délégations argentine, cubaine et mexicaine le soin d'élaborer un texte commun qui sera ensuite soumis au Groupe officieux de consultations [21].

Il en est ainsi décidé.

PRÉPARATION D'UN PROJET DE PRÉAMBULE ET DE DISPOSITIONS FINALES.

94. Le PRÉSIDENT appelle l'attention de la Commission sur la déclaration qu'il a faite à la 15e séance et par laquelle il a prié les délégations ayant l'intention de présenter des propositions pour le préambule et les disposi-

[21] Pour le rapport du Groupe officieux de consultations, voir 34e séance, par. 7 et 8.

tions finales du projet de convention de le faire aussitôt que possible [22]. Pour faciliter les travaux de la Commission, il suggère que ces propositions soient présentées directement au Comité de rédaction auquel on laisserait le soin d'élaborer un projet de préambule et de dispositions finales, qu'il soumettrait ensuite à la Conférence.

95. En l'absence d'objections, il considérera que la Commission décide d'adopter cette suggestion.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 19 h 45.

[22] Voir ci-dessus 15e séance, par. 1.

22e SÉANCE

Jeudi 21 avril 1977, à 11 h 5

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 13 (Questions relatives à la validité d'un traité)

1. M. TABIBI (Afghanistan) estime que, comme l'article 6, l'article 13 énonce un principe cardinal du projet et constitue une clause de sauvegarde pour les articles 11 et 12. De plus, l'article 13 répond aux objectifs visés par les dispositions de la cinquième partie de la Convention de Vienne sur le droit des traités et aux exigences du régime des conventions dont l'objet est de régir des situations conformes au droit international et à la Charte des Nations Unies. M. Tabibi fait observer que la brièveté du commentaire de la Commission du droit international sur cet article est due au caractère positif de la règle qui y est énoncée et qui n'exige aucune explication. Les raisons qui ont incité la Commission du droit international à énoncer cette règle sont exposées aux paragraphes 43 et 44 du commentaire des articles 11 et 12 (A/CONF.80/4, p. 49 et 50), où il est dit que ces deux articles ne sont pas contraire au principe de l'autodétermination et sont sans effet sur la validité d'un traité établissant des régimes de frontière ou d'autres régimes territoriaux ou sur la validité de ces régimes eux-mêmes. C'est pourquoi la délégation afghane appuie le projet d'article 13, que la Commission devrait adopter et renvoyer au Comité de rédaction.

2. M. SETTE CÂMARA (Brésil) indique qu'au cours des débats de la Commission du droit international sur les dispositions qui font l'objet des articles 11 et 12 il a été jugé nécessaire de prévoir une clause de sauvegarde de caractère général visant l'ensemble du projet, et non seulement ces deux articles, faute de quoi on aurait pu craindre que les autres dispositions du projet ne soient interprétées comme préjugeant une question relative à la validité d'un traité, et de l'incorporer dans la première partie du projet, intitulée « Dispositions générales ». Bien que la délégation brésilienne ne juge pas l'article 13 indispensable, elle ne voit pas d'objection à ce qu'il soit inclus dans le projet et est disposée à l'appuyer.

3. M. RANJEVA (Madagascar) dit que l'article 13 ne soulève pas à proprement parler d'objections de la part de sa délégation, mais qu'il appelle cependant un certain nombre de remarques qui méritent l'attention du Comité de rédaction. Dans l'article 13, la Commission du droit international a fait la distinction entre deux questions fondamentales, à savoir la validité d'un traité, visée par la Convention sur le droit des traités, et la succession d'Etats, mais de l'avis de la délégation malgache cette précision n'apporte rien de nouveau au projet. C'est pourquoi le représentant de Madagascar souhaiterait que l'Expert consultant explique les raisons pour lesquelles la Commission du droit international a éprouvé le besoin de réaffirmer un truisme, car derrière cette évidence se profile le problème des effets d'un traité. S'il va de soi qu'une succession d'Etats ne met nullement en cause la validité d'un traité, en revanche, les effets d'un traité sont directement affectés par une succession, puisqu'un nouveau sujet de droit apparaît sur la scène internationale. Ne pourrait-il éventuellement se produire un conflit entre les dispositions d'un traité et les normes du droit régissant la succession d'Etats ? Un traité valable mais incompatible avec les normes du droit relatif à la succession d'Etats pourrait voir ses effets paralysés. Il serait donc intéressant de savoir comment la Commission du droit international a concilié les trois facteurs suivants : validité d'un traité, effets d'un traité et problème *stricto sensu* d'une succession d'Etats.

4. Sir Francis VALLAT (Expert consultant) fait observer tout d'abord que plusieurs des articles adoptés à titre provisoire par la Commission énoncent des règles plus ou moins évidentes et que la Commission du droit international a décidé d'inclure l'article 13 dans le projet pour les raisons déjà évoquées par les représentants de l'Afghanistan et du Brésil. Lorsque le texte des dispositions qui font maintenant l'objet des articles 11 et 12 a été soumis en 1972 aux gouvernements pour observation, ceux-ci l'ont jugé acceptable dans leur grande majorité, mais certains ont émis des réserves et se sont montrés soucieux de voir la Commission du droit international stipuler expressément que le maintien des régimes territoriaux à l'occasion d'une succession ne préjudicierait en rien à une question relative à la validité d'un traité. Il ressort d'ailleurs des débats sur les articles 11 et 12 que la plupart des membres de la Commission estiment que la Commission du droit international a eu raison de tenir compte de ces préoccupations. De plus, comme il est rare qu'une disposition visant un but précis n'ait pas de conséquences sur d'autres dispositions d'un projet, la Commission du droit international a décidé que l'article 13 devrait porter sur l'ensemble du projet.

5. M. MUSEUX (France) dit que l'article 13 ne pose pas de problème à sa délégation, mais il souhaiterait recevoir des éclaircissements sur des points voisins de ceux que le représentant de Madagascar a soulevés. Il est clair