

# 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.22**

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

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

tions finales du projet de convention de le faire aussitôt que possible<sup>22</sup>. 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.*

<sup>22</sup> Voir ci-dessus 15<sup>e</sup> séance, par. 1.

## 22<sup>e</sup> 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'auto-détermination 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 préjugant 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

que la question de la validité d'un traité n'a en soi aucun rapport avec celle de la succession d'Etats, d'où la pertinence de l'article 13, encore que l'on ait pu mettre en doute la nécessité d'un tel article. Mais la délégation française s'interroge sur les rapports qui existent entre la disposition à l'examen et la Convention de Vienne sur le droit des traités. Si la Commission du droit international a stipulé 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 », c'est probablement dans l'idée que la partie V de la Convention de Vienne sur le droit des traités réglait le problème de la validité d'un traité; mais le représentant de la France souhaite en avoir confirmation, d'autant plus que cela ne lui paraît pas d'une évidence absolue, compte tenu de l'article 73 de cette convention qui touche aux cas de succession d'Etats. M. Museux ajoute que certaines dispositions sur la procédure à suivre pour invoquer la nullité d'un traité figurant dans la partie V de cette convention ne paraissent pas adaptées aux cas de succession d'Etats, comme si les auteurs avaient même exclu du domaine d'application de la convention la question de la succession d'Etats du point de vue de la validité des traités.

6. M. TABIBI (Afghanistan) pense que les explications données par l'Expert consultant au représentant de Madagascar répondent également à la question du représentant de la France. Comme la communauté internationale se compose d'un nombre considérable d'Etats, il est normal qu'un projet de convention pose des problèmes différents à chacun d'eux. Les débats sur les articles 11 et 12, tant à la Sixième Commission de l'Assemblée générale qu'à la Commission du droit international, et les observations émanant des gouvernements ont fait apparaître l'importance d'une clause de sauvegarde. Madagascar a la chance de ne pas avoir de problème de frontière, mais les partisans de l'article 13 savent que l'une des sources de discorde entre de nombreuses nations tient au régime de leurs frontières.

7. Selon sir Francis VALLAT (Expert consultant), le fait même de soulever la question des rapports entre l'article 73 et la cinquième partie de la Convention de Vienne sur le droit des traités illustre l'opportunité de dissiper tous les doutes en incorporant dans le projet la clause de sauvegarde formulée à l'article 13. Il ressort de la lecture de l'article 73 que la Convention de Vienne sur le droit des traités n'est pas applicable aux effets d'une succession d'Etats, mais que l'article 73 ne vise pas la question de la validité d'un traité en tant que telle. Dans son projet, la Commission du droit international a pris soin d'éviter qu'on puisse déduire d'une disposition quelconque qu'une succession d'Etats affectait la validité d'un traité, mais elle a jugé malgré tout préférable de le stipuler expressément. Il est vrai que certaines procédures prévues dans la partie V de la Convention de Vienne sur le droit des traités ne pourront s'appliquer en cas de succession d'Etats, mais la Commission pourra se pencher sur ce problème lorsqu'elle examinera les dispositions relatives au règlement des différends.

8. M. GOULART DE AVILA (Portugal) dit que, malgré les arguments que l'on peut invoquer à l'encontre de l'inclusion de l'article 13 dans le projet, il est préférable

d'accepter le texte proposé par la Commission du droit international. Se référant à la position adoptée, lors de l'examen de l'article 11, par plusieurs délégations qui se sont montrées préoccupées par la rigueur excessive avec laquelle était formulée l'exception à la règle de la « table rase », le représentant du Portugal déclare qu'en fait l'article 11 ne prévoit pas la possibilité de réviser les traités de frontières. Ces frontières ont d'ailleurs souvent été établies par des puissances coloniales sans considération des caractéristiques ethniques, culturelles ou linguistiques des peuples coloniaux et parfois sous la contrainte exercée par une autre puissance coloniale. L'article 13 a donc un rôle important à jouer pour parer à ces inconvénients; il permet de conclure que seuls les traités valablement conclus sont visés par l'article 11. Mais l'article 13 va encore plus loin. La question de la validité d'un traité, dans le cadre du projet, ne se pose pas uniquement dans le domaine des régimes territoriaux; il convient de tenir compte du cas où, par exemple, une succession d'Etats se produirait à partir de la division du territoire d'un Etat créé par un traité conclu par l'Etat prédécesseur soumis aux pressions politiques d'un autre Etat. D'après l'article 6, une telle situation ne pourrait être régie par le projet, mais l'article 6 ne peut s'appliquer sans le secours de l'article 13. C'est pour ces raisons que la délégation portugaise appuie sans réserve l'article 13.

9. M. MARESCA (Italie) dit que l'article à l'examen a le mérite de rappeler que toutes les questions relatives à la validité des traités ont été définitivement réglées par la Convention de Vienne sur le droit des traités. A l'article 73 de cette convention, il est notamment indiqué que les dispositions de cet instrument ne préjugent aucune question qui pourrait se poser à propos d'un traité en raison d'une succession d'Etats. S'il est vrai qu'une succession, en tant que fait juridique, n'est pas régie par la Convention de Vienne sur le droit des traités, celle-ci s'applique néanmoins à toute question relative à la validité d'un traité. D'un point de vue purement juridique, l'article à l'examen n'est donc pas nécessaire, mais il apporte une précision utile.

10. La technique juridique suivie pour élaborer l'article 73 de la Convention de Vienne sur le droit des traités et l'article à l'examen n'est pas nouvelle. Les participants à la Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques (Vienne, 1961) se sont demandé si une mission diplomatique pouvait exercer des fonctions consulaires. Tandis que certaines délégations prétendaient que cette question était du ressort d'une autre conférence, la majorité d'entre elles ont fait droit à une proposition espagnole tendant à inscrire dans la Convention sur les relations diplomatiques, une disposition selon laquelle cet instrument n'empêchait pas l'exercice de fonctions consulaires par une mission diplomatique<sup>1</sup>. Par la suite, la Conférence des Nations Unies sur les relations consulaires (Vienne, 1963) a donc pu se fonder sur cette disposition.

11. M. SATTAR (Pakistan) dit qu'il ressort des explications fournies par l'Expert consultant que l'article à

<sup>1</sup> Voir le paragraphe 2 de l'article 3 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, dans : Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 500, p. 99.

l'examen n'est pas vraiment nécessaire puisqu'il énonce une évidence. D'ailleurs, aucune disposition du projet ne peut être interprétée comme préjugant en quoi que ce soit une question relative à la validité d'un traité. Quoi qu'il en soit, sa délégation n'a pas d'objection contre le maintien de l'article 13. Le représentant du Pakistan tient cependant à formuler deux observations.

12. D'une part, la question de la validité des traités est réglée en détail par les articles 46 à 53 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, où sont codifiées les règles concernant certaines circonstances susceptibles d'entraîner la nullité d'un traité selon cette convention. Ces circonstances se rattachent à des critères objectifs qui ne confèrent nullement le droit à un Etat de déclarer unilatéralement qu'un traité n'est pas valide. D'autre part, une succession d'Etats n'autorise pas à mettre en cause la validité d'un traité. Il n'est pas possible d'invoquer la clause *rebus sic stantibus*, consacrée à l'alinéa a du paragraphe 2 de l'article 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, pour mettre fin à un traité établissant une frontière. De même qu'une succession ne rend pas licite une frontière établie par un traité qui n'est pas valide, de même elle ne peut pas rendre nulle une frontière préexistante établie par un traité valide.

13. Le PRÉSIDENT constate qu'aucun autre représentant ne désire exprimer ses vues sur l'article 13 et déclare qu'en l'absence d'objections il considérera que la Commission décide d'adopter provisoirement l'article 13 et de le renvoyer au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*<sup>2</sup>.

#### ARTICLE 14 (Succession concernant une partie de territoire)

14. M. KOECK (Saint-Siège) approuve en principe l'article 14, car les règles qui y sont énoncées semblent fermement établies en droit international coutumier.

15. Lors de l'examen de l'article 3 relatif aux cas n'entrant pas dans le cadre de la future convention, la délégation du Saint-Siège a formulé des réserves quant à l'application générale des articles du projet à tous les traités, quels qu'ils soient<sup>3</sup>. De l'avis de la délégation du Saint-Siège, l'article 3 ne saurait entraîner l'application inconditionnelle d'aucune règle de la future convention aux traités internationaux que le Saint-Siège conclut avec des Etats sur des questions d'ordre religieux, sans que leur caractère particulier soit pris en considération. Le Saint-Siège se réserve le droit d'examiner séparément chaque cas mettant en cause un concordat. Il en résulte que les règles énoncées à l'article 14 ne sauraient, par le biais de l'article 3, s'appliquer à un régime concordataire. En effet, les concordats sont en étroite relation avec la structure ecclésiastique d'une certaine région et cette structure ne peut pas être modifiée par le simple fait qu'une partie d'un territoire d'un Etat devient partie du territoire d'un autre Etat. C'est en raison de cet aspect territorial que la règle de la variabilité des limites territoriales de l'application des traités ne peut pas s'appliquer

aux concordats. Le régime concordataire applicable dans la partie du territoire avant son transfert ne peut pas cesser de s'y appliquer, de même que le régime concordataire qui était en vigueur dans l'Etat successeur ne peut pas être étendu à la partie du territoire transférée.

16. La position du Saint-Siège est corroborée par la pratique internationale. C'est ainsi qu'en 1871, lorsque les territoires de l'Alsace et de la Lorraine ont été cédés par la France à l'empire d'Allemagne, le régime concordataire instauré par le concordat conclu entre le Saint-Siège et la France en 1801 a continué à s'appliquer à ces territoires. Lorsque l'Alsace et la Lorraine sont revenues à la France après la première guerre mondiale, ce même régime leur est resté applicable, bien que le concordat de 1801 ait entre-temps cessé de servir de base aux relations entre l'Eglise et l'Etat en France. D'autres exemples pourraient démontrer encore que les règles contenues dans l'article 14 ne sont pas applicables aux concordats.

17. En conclusion, la délégation du Saint-Siège n'a pas d'objection contre l'article 14, étant entendu que cette disposition ne peut pas s'appliquer aux concordats par le biais de l'article 3.

18. M. TABIBI (Afghanistan) fait observer que la règle énoncée à l'article 14 est aussi en étroite relation avec l'article 6, qui limite l'application de la future convention aux situations licites, et avec les réserves formulées aux articles 38 et 39 en ce qui concerne l'ouverture d'hostilités et l'occupation militaire. Compte tenu de la pratique des Etats, l'article à l'examen ne devrait s'appliquer qu'à des transferts licites de territoire d'un Etat à un autre, sous réserve du droit à l'autodétermination de la population du territoire qui change de souveraineté. Comme le transfert d'un territoire doit être licite, il s'ensuit que l'article 14 est encore lié à l'article 13, relatif à la validité des traités.

19. De l'avis du représentant de l'Afghanistan, il vaudrait mieux faire figurer l'article 14 parmi les dispositions générales de la première partie de la future convention, afin que cette disposition soit aussi couverte par les articles 6 et 13. M. Tabibi souhaiterait que l'Expert consultant et d'autres délégations que la sienne donnent leur avis sur cette suggestion. En définitive, la délégation afghane se rangera à l'opinion de la majorité.

20. M. STEEL (Royaume-Uni) estime que l'article 14 est acceptable quant au fond, mais il a des réserves à formuler concernant le libellé de la clause relative à l'incompatibilité de l'application d'un traité avec l'objet et le but de ce traité, telle que cette clause figure à l'alinéa b de l'article à l'examen. Une clause semblable se retrouve dans une douzaine d'autres dispositions du projet. Elle est le résultat de la combinaison de deux dispositions de la Convention de Vienne sur le droit des traités figurant respectivement à l'article 19, relatif à la formulation des réserves, et à l'article 62, relatif à un changement fondamental de circonstances. Pareille combinaison soulève certaines difficultés techniques. Le représentant du Royaume-Uni se demande si l'on peut transposer dans le contexte quelque peu différent de la future convention une clause concernant la formulation de réserves à un traité ou s'il ne vaut pas mieux recourir à d'autres critères. Se référant à la partie de l'article relative au changement fondamental de circonstances, il fait

<sup>2</sup> Pour la suite des débats sur l'article 13, voir 34<sup>e</sup> séance, par. 1 et 2.

<sup>3</sup> Voir ci-dessus 4<sup>e</sup> séance, par. 1 et 2.

observer que le critère énoncé à l'article 62 de la Convention de 1969 est légèrement différent de celui qui figure dans la clause correspondante de l'article à l'examen. Cela pourrait créer de la confusion, surtout dans les cas où les deux dispositions seraient applicables au même traité. Il se peut qu'il ne soit pas possible de trouver une meilleure formulation, mais il faudrait néanmoins s'efforcer de mettre au point un libellé meilleur.

21. Que le libellé de l'alinéa *b* de l'article 14 puisse être amélioré ou non, il semble que l'idée qui y est exprimée fasse appel à des critères trop imprécis, ce qui risque d'engendrer des litiges. Ainsi se trouve encore renforcée la nécessité d'introduire, le moment venu, une disposition sur le règlement des différends.

22. M. BEDJAOUI (Algérie) n'a aucune difficulté à accepter la règle énoncée à l'article 14, mais il est préoccupé par un problème de typologie successorale. La deuxième partie du projet, à laquelle se rattache cette disposition, a trait à un type particulier de successions, celles qui concernent une partie de territoire. L'hypothèse à laquelle on s'attend est celle d'un Etat qui céderait à un Etat voisin une partie de son propre territoire. Or l'article 14 vise non seulement ce cas, mais aussi le cas tout à fait différent où « tout territoire ne faisant pas partie du territoire d'un Etat, pour les relations internationales duquel cet Etat est responsable, devient partie du territoire d'un autre Etat ». C'est le cas où un territoire dépendant réalise sa décolonisation non pas en devenant indépendant, mais en s'incorporant à un Etat préexistant. En pure logique juridique, ces deux hypothèses ne présentent aucun point commun.

23. Pour qu'un Etat prédécesseur puisse céder une partie de son territoire à un Etat successeur, il doit nécessairement posséder cette partie de territoire. Or le territoire d'un pays dépendant n'est pas la possession de la puissance administrante, si ce n'est selon la fiction du droit colonial du XIX<sup>e</sup> siècle, qui est tout à fait périmée à l'heure actuelle. Par une assimilation regrettable de ces deux cas, l'article 14 semble ressusciter cette fiction. Comme il ressort du droit international contemporain et, en particulier, de la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies [résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale], le territoire d'un pays dépendant demeure séparé et distinct de celui de la puissance administrante.

24. De l'avis du représentant de l'Algérie, les cas de succession où un territoire se décolonise en s'intégrant régulièrement et librement à un Etat voisin doivent être examinés dans une autre partie de la future convention. A sa dernière session, la Commission du droit international est d'ailleurs revenue sur les choix antérieurs qu'elle avait faits en matière de typologie successorale dans l'étude de la succession d'Etats dans les matières autres que les traités.

25. M. KEARNEY (Etats-Unis d'Amérique) fait observer que le projet de convention contient toute une série d'articles disposant qu'un traité ne s'applique pas lorsque son application « serait incompatible avec l'objet et le

but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité ». Ces conditions valent à la fois pour les traités bilatéraux et pour les traités multilatéraux. L'application de dispositions de ce genre pose des problèmes, car il est difficile, dans bien des cas, de déterminer l'objet et le but d'un traité. Certains traités ont des objets et des buts multiples et leur application, dans certaines circonstances, peut être compatible avec certains de ces objets et de ces buts et incompatible avec les autres. Par exemple, les traités d'amitié, de commerce et de navigation ont généralement pour objet et pour but d'améliorer les relations entre les parties, notamment dans le domaine commercial. Bon nombre de ces traités contiennent des dispositions dont l'objet et le but sont de placer les citoyens d'un Etat A qui résident dans un Etat B dans la même situation que les citoyens de l'Etat B en ce qui concerne un certain nombre d'activités commerciales. Si l'Etat B acquiert un territoire qui a une structure économique ou un niveau de développement différent, l'application du traitement national risque de ne pas être conforme à l'objet et au but d'un traité d'amitié, de commerce et de navigation. Il est probable, toutefois, que d'autres activités prévues dans l'accord — par exemple, l'établissement de relations consulaires dans le nouveau territoire — seront conformes à l'objet ou au but du traité. Ainsi, l'Etat B peut soutenir que l'application du traité au territoire nouvellement acquis serait contraire à l'objet et au but du traité ou changerait radicalement les conditions de son exécution, et l'Etat A peut soutenir le contraire.

26. Si le projet d'articles prévoit certaines conditions pour l'application des traités en vigueur à de nouvelles situations résultant d'une succession d'Etats, il ne prévoit pas la procédure à suivre si un différend de ce genre se produit. A supposer que cette question de pure procédure puisse être réglée — et la délégation des Etats-Unis a l'intention de présenter, en temps voulu, un article à cet effet —, il n'en subsistera pas moins de graves problèmes impossibles à résoudre. Ces problèmes se posent non seulement pour l'article 14, à propos de l'acquisition d'un territoire, mais aussi pour les articles 16, 17, 18, 26, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35 et 36. Comme ces articles sont parmi les plus importants du projet de convention, l'absence complète de toute procédure concernant les objections qui peuvent être faites à l'application d'un traité dans le cas d'une succession représente une grave lacune. La Conférence ne pourra, dans le meilleur des cas, qu'ajouter quelques articles pour résoudre certains de ces problèmes, à moins de se lancer dans une tâche qui l'empêcherait d'achever ses travaux.

27. Les questions concernant la procédure à suivre pour formuler une objection sont relativement simples par rapport aux questions que posent les effets d'une objection. Certains articles soulèvent, à cet égard, encore plus de problèmes que l'article 14. Dans le cas, par exemple, d'une unification d'Etats, envisagée à l'article 30, si l'Etat prédécesseur A est partie à une convention sur les droits d'auteur à laquelle l'Etat prédécesseur B n'est pas partie, l'Etat unifié AB, conformément à l'article 30, maintiendra la convention sur les droits d'auteur en vigueur dans le territoire de l'ancien Etat A, mais pas dans celui de l'ancien Etat B. Si les maisons d'édition qui se trouvent sur

le territoire A effectuent désormais une partie importante de leurs travaux sur le territoire B et si un Etat X objecte que, de ce fait, l'application de la convention sur les droits d'auteur au territoire A de l'Etat AB est incompatible avec l'objet et le but de cette convention et change radicalement les conditions de son application, quel sera l'effet de cette objection ? Faut-il suspendre complètement l'application de la convention sur les droits d'auteur dans l'ensemble de l'Etat AB ? Cette hypothèse, parmi bien d'autres, montre à quel point il est difficile de déterminer les conséquences d'une objection à l'application d'un traité et d'établir des règles à cet égard.

28. M. Kearney estime que la convention sur la succession d'Etats en matière de traités perdra beaucoup de sa valeur si elle ne contient aucune disposition permettant de résoudre les problèmes posés par les objections à l'application d'un traité. A son avis, le meilleur moyen de combler cette lacune serait de prévoir un système pratique et efficace de règlement des différends. En l'absence d'un tel système, les Etats nouvellement indépendants, les Etats successeurs et les Etats qui ont procédé à des ajustements territoriaux risquent de se trouver dans des situations où il leur sera impossible de déterminer si des traités s'appliquent ou ne s'appliquent pas, en tout ou en partie, à une partie ou à l'ensemble de leur territoire.

29. Comme le problème des objections à l'application des traités peut donner lieu à de graves différends entre les Etats en ce qui concerne l'interprétation et l'application de la convention, il faut adopter une méthode de règlement des différends qui soit équitable, facile à appliquer et acceptable pour la majorité des Etats. C'est ce dernier point qui pose le plus de problèmes car les points de vue des Etats diffèrent beaucoup en ce qui concerne le système de règlement à choisir. Certains Etats préfèrent recourir à la Cour internationale de Justice, d'autres préfèrent l'arbitrage, d'autres les procédures de conciliation, d'autres encore préféreraient s'en remettre entièrement aux négociations diplomatiques. Il n'est pas possible, évidemment, de satisfaire tous les Etats, mais il devrait être possible de trouver un ensemble de règles acceptables en recourant aux méthodes adoptées par de récentes conférences auxquelles un grand nombre d'Etats ont participé.

30. M. TREVIRANUS (République fédérale d'Allemagne) souscrit pleinement, quant au fond, à l'article 14, qui codifie la règle de la variabilité des limites territoriales de l'application des traités, car cette règle est appliquée dans la pratique internationale et peut être considérée comme faisant partie du droit international coutumier. L'article 14 correspond à l'article 29 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, qui traite de l'application territoriale des traités et selon lequel « un traité lie chacune des parties à l'égard de l'ensemble de son territoire » — y compris les parties de son territoire nouvellement acquises. M. Treviranus estime que la Commission du droit international a eu raison d'incorporer cette règle généralement admise dans le projet d'articles. A son avis, la question de savoir si le cas visé par l'article 14 est un véritable cas de succession d'Etats ou un simple transfert de territoire est, à son avis, une question secondaire à laquelle la Commission du droit international a répondu

au paragraphe 3 de son commentaire de l'article 14 (A/CONF.80/4, p. 51).

31. M. Treviranus estime que, dans la première partie de l'article 14, les mots « devient partie du territoire d'un autre Etat » décrivent le transfert d'un territoire d'une manière factuelle qui correspond à la définition donnée à l'alinéa b du paragraphe 1 de l'article 2, selon laquelle « l'expression « succession d'Etats » s'entend de la substitution d'un Etat à un autre dans la responsabilité des relations internationales du territoire ». Il est bien évident que la réponse à la question posée par la légalité du transfert du territoire ne doit pas être cherchée dans la convention. Il est probable qu'à l'avenir, dans la plupart des cas relevant de l'article 14, le transfert d'un territoire résultera d'un accord entre les Etats intéressés. Il aura donc un caractère contractuel.

32. On peut se demander, dans ce cas, pourquoi l'article 14 ne contient pas une des clauses habituelles qui prévoient une dérogation aux règles énoncées lorsque les parties en conviennent autrement ou lorsque le traité en dispose autrement. Ces clauses permettent, s'il y a consentement général, consentement individuel ou même entente tacite, de déroger aux règles supplétives de la convention. On peut imaginer, dans le cas de l'article 14, qu'en raison d'accords conclus entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur l'Etat prédécesseur continue à avoir des obligations financières à l'égard du territoire cédé. M. Treviranus estime que l'article 14 n'exclut pas cette possibilité et que, de manière générale, les projets d'articles ne prétendent pas énoncer des règles impératives auxquelles le consentement librement exprimé des parties intéressées ne permettrait pas de déroger. Il pense, toutefois, que le Comité de rédaction devrait ajouter, partout où elles sont nécessaires, des clauses prévoyant une dérogation aux règles de la convention en cas d'accord entre les parties, ou supprimer systématiquement ces clauses dans l'ensemble du projet, afin d'éviter tout malentendu.

33. La clause d'exception qui figure à l'alinéa b de l'article 14 se trouve formulée en termes identiques dans onze autres articles de la convention. Au moyen de cette formule, la Commission du droit international a voulu, comme elle l'indique au paragraphe 14 de son commentaire de l'article 14, « établir un *critère juridique objectif international de compatibilité* qui, s'il est appliqué de bonne foi, devrait offrir une règle raisonnable, souple et pratique », et qui permettra « de tenir compte des intérêts de tous les Etats concernés, de toutes les situations possibles et de toutes les catégories de traités » (*ibid.*, p. 53). Il est évident toutefois que, comme les intérêts des Etats ne coïncident pas toujours, ces clauses d'exception donneront nécessairement lieu à des interprétations différentes.

34. Il faut donc prévoir une procédure permettant l'application de ces clauses en cas de différend. Les critères à appliquer pour déterminer si l'application d'un traité à un territoire serait incompatible avec l'objet et le but de ce traité ou changerait radicalement les conditions de son exécution susciteront certainement des différends. Le règlement des différends est donc le corollaire indispensable des clauses d'exception figurant dans la convention.

M. Treviranus rappelle, à cet égard, que le critère de la compatibilité a été appliqué pour la première fois par la Cour internationale de Justice dans un cas de génocide et que l'article 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités doit être rapproché de l'article 66 de cette convention.

35. En ce qui concerne la deuxième partie de la clause d'exception, M. Treviranus constate que la formule utilisée à l'alinéa *b* de l'article 14 — « changerait radicalement les conditions d'exécution du traité » — diffère de celle qui figure à l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, dont seul le mot « radicalement » a été maintenu. Il se demande si la nouvelle formule doit être interprétée différemment de l'ancienne et s'il serait possible, en cas de divergence importante, de recourir à une interprétation plutôt qu'à l'autre. A son avis, il vaudrait mieux définir — en général et sur ce point, en particulier — le rapport qui existe entre la convention à l'étude et la Convention de Vienne sur le droit des traités.

36. Le représentant de la République fédérale d'Allemagne estime, en conclusion, que l'applicabilité pratique de la convention à l'examen dépendra, en grande partie, de la solution du problème posé par les clauses d'exception. Ces clauses lui paraissent indispensables, car le projet d'articles ne prévoit pas de règles spécifiques pour les différentes catégories de traité, en dehors des articles 14, 11 et 12, et s'en remet à l'interprétation individuelle des clauses d'exception pour introduire une certaine souplesse dans des règles rigides. C'est donc l'interprétation de ces clauses qui doit fournir une solution équitable dans les cas douteux et controversés de succession d'Etats. La délégation de la République fédérale d'Allemagne estime, quant à elle, que la formule proposée par la Commission du droit international pour les cas de succession concernant une partie de territoire est acceptable.

37. M. HASSAN (Egypte) accepte l'article 14, tel qu'il est présenté par la Commission du droit international, étant entendu que cet article ne porte que sur les transferts légaux de territoire et exclut toute situation illégale, comme la Commission du droit international l'a clairement indiqué dans son commentaire.

38. M. KRISHNADASAN (Souaziland) pense, comme les représentants du Royaume-Uni, des Etats-Unis et de la République fédérale d'Allemagne, que les mots « incompatible avec l'objet et le but du traité », qui figurent à l'alinéa *b* de l'article 14, posent certains problèmes. Il rappelle qu'à la Conférence de Vienne sur le droit des traités certaines délégations se sont élevées contre l'inclusion de ce membre de phrase à l'alinéa *c* de l'article 19 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, faisant valoir que le caractère subjectif de cette clause risquait de donner lieu à des interprétations divergentes. Il fait observer, d'autre part, que l'article 19 porte sur la formulation des réserves — c'est-à-dire sur un aspect limité des traités —, alors que l'article 14 a une portée beaucoup plus large. Il propose donc de supprimer le membre de phrase « serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou », qui peut susciter des controverses. A son avis, l'article 14 ne souffrirait pas de cette suppression, car la deuxième partie de la clause

d'exception — « changerait radicalement les conditions d'exécution du traité » — tient compte de la première. Il propose de supprimer également les mots en question dans tous les autres articles où ils figurent.

*La séance est levée à 13 heures.*

## 23<sup>e</sup> SÉANCE

*Jeudi 21 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 14 (Succession concernant une partie de territoire) [*suite*]

1. M. ESTRADA-OYUELA (Argentine) dit que sa délégation partage entièrement l'avis du représentant de l'Egypte, selon lequel l'article 14 ne saurait viser une situation illégale<sup>1</sup>. Le représentant de l'Argentine ne partage pas les préoccupations exprimées par le représentant de l'Algérie au sujet de la situation des territoires qui ne font pas vraiment partie intégrante de l'Etat responsable de leurs relations internationales<sup>2</sup>, mais il pense que le texte actuel de l'article couvre ce cas de façon satisfaisante.

2. Pour ce qui est de l'inclusion éventuelle dans la convention d'une procédure de règlement des différends, le représentant de l'Argentine appelle l'attention sur la déclaration faite par sa délégation lors de la discussion relative à l'article 2<sup>3</sup>.

3. M. EUSTATHIADES (Grèce) ne pense pas que des objections très sérieuses puissent être soulevées au sujet de l'article 14, qui réitère, en des termes nouveaux, le principe classique selon lequel la souveraineté d'un Etat augmente ou diminue en fonction des changements qui se produisent sur son territoire, un traité auquel il est partie ne pouvant donc plus s'appliquer à une partie de territoire qu'il a cédée à un autre Etat. Cependant, l'article 14 traite aussi du cas très particulier d'un territoire qui devient partie d'un Etat autre que celui qui était auparavant responsable de ses relations internationales. Les principes à appliquer quant à la validité, pour ce territoire, des traités conclus par l'Etat qui le représentait auparavant seront naturellement ceux qui sont énoncés pour le premier cas visé dans l'article; comme le représentant de l'Algérie, M. Eustathiades

<sup>1</sup> Voir ci-dessus 22<sup>e</sup> séance, par. 42.

<sup>2</sup> *Ibid.*, par. 27 à 29.

<sup>3</sup> Voir ci-dessus 5<sup>e</sup> séance, par 48.