Document:-
A/CN.4/SR.1195

Compte rendu analytique de la 1195e séance

sujet:
Succession d'Etats en matière de traités

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1972, vol. I

Telechargé du site Internet de la Commission du Droit International
(http://www.un.org/law/french/ilc/index.htm)

Copyright © Nations Unies

changement essentiel de circonstances, ainsi que sur le fait qu'il n'avait pas été représenté au traité et n'y avait pas consenti ; il a refusé d'être lié par ce traité. Cette décision a été respectée par la France, encore que ce ne soit pas nécessairement pour les raisons juridiques invoquées. Ce genre de problème doit être pris en considération pour le libellé de l'article 22 *bis*.

89. Tout en étant favorable au point de vue adopté dans la version A, M. Elias n'est pas tout à fait satisfait de son libellé. Le paragraphe premier devrait être allégé et abrégé et il faudrait restreindre la portée de la définition donnée au paragraphe 3 de manière à exclure la référence à la zone contiguë et aux fonds marins, étant donné que ces deux expressions sont encore extrêmement controversées.

90. M. USTOR demande si le Rapporteur spécial a envisagé de faire une distinction, dans le cas d'un traité localisé ou d'un traité de disposition intéressant un Etat nouvellement indépendant, entre le cas où le traité est localisé sur le territoire de l'Etat nouvellement indépendant, constituant ainsi une charge pour cet Etat, et le cas où le traité est localisé ailleurs et donne des droits à l'Etat nouvellement indépendant ; dans ce dernier cas, faut-il faire une nouvelle distinction selon que le territoire où le traité est localisé est lui-même un Etat nouvellement indépendant ou non ?

La séance est levée à 13 heures.

1195e SÉANCE

Mardi 4 juillet 1972, à 15 h 15

Président : M. Richard D. KEARNEY

Présents : M. Ago, M. Alcívar, M. Bartoš, M. Bilge, M. El-Erian, M. Elias, M. Hambro, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Ramangasoavina, M. Sette Câmara, M. Thiam, M. Tsuruoka, M. Ustor, sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Succession d'Etats en matière de traités

(A/CN.4/202 ; A/CN.4/214 et Add.1 et 2 ; A/CN.4/224 et Add.1 ; A/CN.4/249 ; A/CN.4/256 et Add.1 à 4 ; A/CN.4/L.183 et Add.1 à 5, L.184 et L. 185)

[Point 1 *a* de l'ordre du jour] *(suite)*

PROJET D'ARTICLES PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

ARTICLE 22 *bis* (Succession à l'égard de certains traités de caractère territorial) *(suite)*

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre son examen de l'article 22 *bis* (A/CN.4/256/Add.4).

2. Sir Humphrey WALDOCK (Rapporteur spécial) dit que M. Ouchakov a demandé si la règle énoncée à l'article 22 *bis* s'appliquerait dans le cas d'une unification d'Etats ou de la dissolution d'un Etat [1]. Les articles qui traitent de ces cas contiennent des dispositions qui prévoient des exceptions à la règle de la continuité *ipso jure* lorsque le maintien en vigueur du traité serait incompatible avec son objet et son but et que l'unification des Etats ou la dissolution de l'Etat aurait pour effet de changer radicalement les conditions d'application du traité. S'agissant d'un traité localisé, on pourrait faire valoir que les nouvelles conditions sont si différentes que la règle de la continuité ne doit pas s'appliquer. Ainsi, il existe un contexte général pour l'application de la règle énoncée à l'article 22 *bis*, même si cette application ne doit pas être aussi large dans le cas d'une unification d'Etats ou de la dissolution d'un Etat qu'elle le serait autrement. Cependant, il faudra au moins prévoir une réserve générale concernant ces cas.

3. Plusieurs membres de la Commission ont soulevé la question de savoir si d'anciens territoires dépendants doivent être liés par les traités de caractère territorial conclus par l'ancienne puissance administrante. Sir Humphrey a examiné cette question dans le commentaire [2], à l'occasion de son analyse de ce qu'on appelle les Accords de Belbase de 1921 et 1951. Il faut tenir compte du cas où un accord d'une durée illimitée a été conclu par un Etat dont les droits sur le territoire en cause sont eux-mêmes limités, encore qu'il soit difficile de faire entrer ce cas dans le champ d'application de la règle à l'examen. Les Etats nouvellement indépendants n'étant pas nécessairement d'anciens territoires dépendants, il n'est nullement évident qu'on doive faire une exception particulière en leur faveur.

4. Plusieurs membres de la Commission ont aussi contesté la mention, au paragraphe 3, de la zone contiguë et des fonds marins. Il y a évidemment peu de chances pour que, dans la pratique, des accords de caractère dispositif soient conclus à l'égard soit de la zone contiguë soit des fonds marins, mais il est clair qu'il ne faut pas restreindre la notion de territoire aux zones terrestres. Il s'agit de savoir si, sur le plan théorique, on souhaite ou non donner une définition aussi complète que possible.

5. M. EL-ERIAN pense que tout semble indiquer que le droit coutumier reconnaît que certains traités de caractère territorial constituent des exceptions au principe de la table rase et que les régimes institués par ces traités à l'égard du territoire restent en vigueur. Il serait donc utile d'inclure cette règle dans le projet. Les régimes auxquels pense M. El-Erian ne sont pas des arrangements conclus par une puissance coloniale aux dépens du territoire administré, ni des arrangements de caractère politique impliquant des restrictions de sa souveraineté ou de ses droits propres ; il s'agit plutôt

---

[1] Voir séance précédente, par. 84.

[2] Voir par. 33 et 34.

d'arrangements de caractère pratique relatifs à des situations géographiques. Il convient donc de limiter la portée de la règle en appliquant un critère comme celui qui est clairement défini dans la note du Gouvernement français citée par le Rapporteur spécial au paragraphe 32 de son commentaire.

6. M. El-Erian n'a pas d'opinion bien arrêtée sur la question de savoir si la Commission doit rattacher la règle au traité lui-même ou aux effets du traité, ou si elle doit adopter la méthode de la « clause de sauvegarde ». Toutefois, fidèle à la position qu'il a prise au sujet de l'article 22 [3], M. El-Erian éprouve une légère préférence pour la version B. Il pensait, au départ, qu'il n'était pas nécessaire de définir le mot « territoire », mais étant donné ce que le Rapporteur spécial vient de dire, il estime que quelque définition sera utile ; il propose la formule « *land, water and air space* » (« du sol, des eaux et de l'espace aérien »).

7. Au paragraphe 37 de son commentaire, le Rapporteur spécial parle de l'Accord relatif à l'utilisation des eaux du Nil de 1929 [4]. Les mesures codifiées dans cet accord étaient déjà appliquées à l'époque où le traité a été conclu ; celui-ci n'a donc fait que confirmer une pratique existante. En outre, le traité constituait, dans une certaine mesure, une codification du droit international général, puisqu'il est généralement reconnu qu'aucun Etat n'a le droit de prendre au sujet d'un fleuve international des mesures qui soient préjudiciables aux intérêts des autres Etats riverains. Des consultations amicales ont eu lieu par la suite entre les Etats du bassin du Nil et, en 1958, un nouvel accord a été conclu entre l'Egypte et le Soudan.

8. Au paragraphe 44 de son commentaire, le Rapporteur spécial, parlant de la Convention de 1888 [5] relative au canal de Suez, considère que l'Egypte a succédé à l'Empire ottoman dans la souveraineté sur le territoire. En fait, l'Empire ottoman avait conclu la Convention au nom du Gouvernement égyptien et, par conséquent, l'Egypte ne peut être considérée comme un Etat successeur. L'Egypte était un Etat vassal à l'époque, mais avait possédé la personnalité internationale et la capacité de conclure des traités, comme le reconnaissaient le Traité de Londres de 1841 et plusieurs autres accords internationaux conclus par l'Egypte au XIXe siècle.

9. M. TSURUOKA propose de supprimer les articles 22 et 22 *bis* et de les remplacer par une disposition analogue à l'article 4 qui figurait dans le premier rapport du Rapporteur spécial [6]. Une telle disposition couvrirait tous les cas envisagés dans les deux articles. Nul doute qu'il existe une certaine catégorie de traités qui lient automatiquement l'Etat successeur, mais les traités qui entrent dans cette catégorie doivent être définis de façon très précise et, bien que très savants, les critères proposés à cette fin par le Rapporteur spécial ne sont pas satisfaisants. L'application des règles énoncées dans les articles 22 et 22 *bis* risque donc de créer plus de confusion qu'elle n'apportera de précision. La pratique des Etats n'offre aucune continuité et semble indiquer que les considérations politiques l'emportent sur les considérations purement juridiques. Le règlement des successions aux traités de frontière et aux traités de caractère territorial a été jusqu'ici laissé à la volonté des parties et peut-être est-ce un domaine dans lequel il serait sage de s'en remettre à leur jugement et au libre jeu du droit coutumier au lieu de chercher à imposer des règles strictes. Les problèmes soulevés et les points de vue exprimés à la Commission constitueront un excellent commentaire qui servira de guide aux Etats à l'avenir.

10. M. OUCHAKOV estime que l'article 22 *bis* pose de nombreux problèmes. La première question est celle de savoir si un article sur les traités dits localisés ou de caractère territorial est vraiment nécessaire. En effet, l'hypothèse générale adoptée par la Commission est que le principe de la table rase s'applique aux Etats nouvellement indépendants et dans les cas de séparation, où l'Etat issu de la séparation se trouve dans la situation d'un Etat nouvellement indépendant, conformément à la définition donnée par le Comité de rédaction à l'article premier, paragraphe 1, alinéa *f* (A/CN.4/L.183/Add.5), tandis que le principe de la continuité *ipso jure*, à quelques exceptions près, s'applique dans les cas de fusion et de division. M. Ouchakov doute qu'il soit justifié de faire exception au principe de la table rase pour les traités localisés ou de caractère territorial et d'imposer ainsi aux Etats nouvellement indépendants le maintien d'une situation, dont la légitimité n'est pas prouvée et qui résulte des traités conclus par l'Etat métropolitain. Il voit mal pourquoi une telle exception serait faite dans le cas des Etats nouvellement indépendants ou issus d'une séparation, alors que, même pour ces traités, le principe de la continuité *ipso jure* serait maintenu, avec d'éventuelles exceptions, dans les cas de fusion et de division. La Commission doit se demander s'il ne vaudrait pas mieux laisser jouer les articles élaborés pour les Etats nouvellement indépendants et les Etats issus de séparations sans y ajouter de dispositions spéciales concernant les traités localisés.

11. Si, malgré tout, la Commission juge bon de rédiger des dispositions spéciales à cet égard, elle devra régler un certain nombre de questions. Elle devra tout d'abord définir les expressions traités « de caractère territorial » ou « de disposition » ou « localisé ». M. Ouchakov ne pense pas qu'il suffise de dire, comme le fait le Rapporteur spécial au paragraphe 1 de la version A, qu'il s'agit de traités qui créent « des obligations et des droits relatifs à l'usage ou à la jouissance du territoire d'une partie », sans compter qu'il faut aussi définir les mots « usage » et « jouissance ». Cependant, il semble pratiquement impossible de définir les traités en question, trop d'éléments devant être pris en considération en même temps et, comme l'a dit le *Commonwealth Relations Office*, « les règles du droit international en la matière ne sont pas encore bien établies et il est impossible d'énoncer avec précision les droits et les obligations

[3] Voir 1193e séance, par. 42.

[4] Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. XCIII, p. 45.

[5] De Martens, *Nouveau Recueil général de traités*, 2e série, tome XV, p. 557.

[6] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 93.

qui sont automatiquement transmis et ceux qui ne le sont pas » [7].

12. Le Gouvernement français a exprimé l'opinion que la règle de la variabilité des limites territoriales des traités « souffre une exception importante dans le cas de conventions qui n'ont aucun caractère politique » [8]. C'est dire que cette règle s'applique ou non selon que le traité localisé a ou non un caractère politique. Des obligations politiques ne peuvent être imposées à un Etat successeur du seul fait qu'elles découlent d'un traité qui était applicable à une partie du territoire de l'Etat prédécesseur. Ainsi, un Etat successeur n'est pas tenu de respecter les obligations découlant de traités localisés autorisant la présence sur son territoire de forces armées étrangères et de bases militaires d'une alliance militaire et politique dont l'Etat prédécesseur faisait partie. On voit donc combien il serait difficile de donner une définition précise et complète des traités localisés.

13. On peut aussi se poser la question du caractère des traités localisés. Jusque-là, la Commission a fait une distinction entre les traités multilatéraux généraux, les traités multilatéraux restreints et les traités bilatéraux, mais aucune différence de cette nature ne ressort des dispositions proposées pour les traités de caractère territorial. Le Rapporteur spécial pense-t-il que la définition qu'il a donnée de ces traités dans le paragraphe 1 de la version A soit applicable à ces trois types de traités ? Les traités localisés sont-ils toujours bilatéraux, ou peut-il y en avoir de multilatéraux ? Même la condition posée au paragraphe 1, alinéa *b*, de la version A, à savoir qu'il ait été dans l'intention des parties que lesdits droits « soient accordés à un groupe d'Etats ou aux Etats en général », n'indique pas si le traité en question est multilatéral ou bilatéral.

14. Une autre question qui se pose est celle de savoir si des obligations comme celles qu'ont les Etats riverains d'un fleuve international, par exemple de Danube ou le Rhin, d'accorder le droit de libre navigation aux autres Etats riverains relèvent des règles relatives à la succession d'Etats ou du droit international général, conventionnel ou coutumier. Il ne s'agit plus, en pareil cas, d'une simple question de succession à un traité localisé ; de telles situations, qui ont un caractère vraiment international, sont régies par les principes du droit international général.

15. On voit qu'aucune des deux variantes proposées par le Rapporteur spécial pour l'article 22 *bis*, non plus que les propositions faites par d'autres membres de la Commission, ne règlent les nombreuses questions que pose la succession aux traités de caractère territorial. Aussi serait-il plus prudent de se borner à dire que les règles qui ont été élaborées pour les Etats nouvellement indépendants et les Etats issus de séparations, de même que celles qui l'ont été pour la fusion et la division, sont applicables aussi aux traités localisés.

16. Il y a une contradiction à l'intérieur de la version A proposée par le Rapporteur spécial. Dans le paragraphe 1, dire que « Le maintien en vigueur d'un traité n'est pas affecté du seul fait de la survenance d'une succession » revient à laisser entendre qu'il pourrait l'être par d'autres raisons ; or, le paragraphe 2 ne prévoit plus cette possibilité.

17. M. AGO est d'avis que le projet doit contenir une clause sur les traités de caractère territorial, surtout si l'on décide d'y maintenir une disposition relative aux règlements de frontière. Le fait de tracer une frontière entre deux pays s'accompagne souvent de toute une série de dispositions prévues par le traité même qui trace la frontière ou par d'autres, créant des situations spéciales pour des territoires déterminés. Il s'agit en réalité, une fois de plus, de droits réels partiels, analogues, sur le plan international, au droit de passage sur un fonds ou à une servitude sur le plan local. Le droit réel international fondamental est la souveraineté. En matière de succession, c'est le principe de la table rase qui s'applique, en général, dans le cas des Etats nouvellement indépendants, mais on aurait tort d'en conclure que ce principe ne souffre pas d'exceptions. Pour éviter une telle erreur, il est indispensable de préciser quelles sont ces exceptions.

18. La version A est inacceptable pour les raisons suivantes. Tout d'abord, l'expression « Le maintien en vigueur d'un traité », par laquelle elle débute, n'est pas appropriée. En effet, la question n'est pas de savoir si un traité est maintenu en vigueur, mais s'il y a succession d'Etats à un traité. Par exemple, si une frontière entre le Cameroun et le Nigéria a été établie par un accord entre la France et la Grande-Bretagne, la question qui se pose lorsque le Cameroun et le Nigéria accèdent à l'indépendance n'est pas de savoir si l'accord reste en vigueur, mais si un nouvel accord ayant le même contenu s'instaure entre le Nigéria et le Cameroun. En réalité, il n'y a pas succession aux traités, mais aux situations réelles créées en exécution des traités. La version B est donc préférable, sous réserve de révision sur certains points de détail. Cependant, il vaudrait mieux suivre, pour l'article 22 *bis*, les critères qui seront adoptés pour l'article 22, de façon à avoir, logiquement, deux articles symétriques.

19. L'essentiel, cependant, est d'élaborer une clause de sauvegarde, rédigée en des termes tels qu'elle puisse s'appliquer à tous les cas de succession, et non pas uniquement aux cas entraînant création d'un nouvel Etat. En guise d'illustration, M. Ago donnera deux exemples, l'un de cession, l'autre de fusion.

20. C'est par un traité conclu entre le Royaume de Sardaigne et la République de Genève [9] que les zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex ont été constituées, dans l'intérêt de la République de Genève. Lorsque la Sardaigne a cédé ces territoires à la France, celle-ci n'est pas devenue partie audit traité, mais a hérité du régime qu'il avait instauré. Dans ce cas, il y a eu cession de territoires d'un Etat existant à un autre Etat existant.

21. Ensuite, un cas de fusion : conformément aux Accords du Latran, certains immeubles du Vatican

[7] Voir le commentaire, par. 31.

[8] *Ibid.*, par. 32.

[9] *Ibid.*, par. 14.

situés dans la ville de Rome ont été mis au bénéfice d'un régime d'extra-territorialité ; si les Etats-Unis d'Europe, englobant l'Italie, étaient un jour constitués, ils hériteraient de ce régime.

22. M. YASSEEN dit que les traités localisés répondent à un besoin fondé soit sur des grands principes de droit international, comme la liberté de navigation sur un fleuve, soit sur des considérations humaines, le libre accès à des territoires frontaliers aux fins de pâture par exemple, sur la base desquels les Etats intéressés fixent les détails d'un statut particulier. D'où le souci de la communauté internationale de garantir l'existence de ces statuts, d'une utilité indéniable, dont dépendent parfois les relations de bon voisinage entre deux ou plusieurs Etats ou qui présentent un intérêt pour tout ou partie de la communauté internationale. D'où aussi la nécessité d'énoncer une règle générale visant à sauvegarder des situations laborieusement créées. Si un statut localisé a été imposé par la force, ou est incompatible avec les règles du *jus cogens*, sa validité pourra être contestée ; mais, d'une façon générale, le seul fait de la survenance d'une succession d'Etats ne devrait pas remettre en cause un statut fondé sur des considérations de logique, d'utilité et d'humanité. Les intérêts des Etats nouvellement indépendants sont sauvegardés par les mots « du seul fait de » employés tant dans la version A que dans la version B.

23. L'exemple, cité par M. Ago, de deux Etats qui succèdent à deux autres Etats, est un cas limite. C'est bien d'une question de succession qu'il s'agit si à un seul Etat succède un autre Etat, dont une partie du territoire fait l'objet d'un traité localisé : ce nouvel Etat est-il tenu de respecter l'arrangement établi par un accord entre l'Etat prédécesseur et un autre Etat ? La Commission doit énoncer les principes à appliquer en pareil cas, l'expression clef étant « du seul fait de la survenance d'une succession » ; en effet, les arrangements en question pourraient être contestés au nom d'autres principes fondamentaux du droit international.

24. Selon M. Yasseen, l'article 22 *bis* s'impose. La version A, qui indique plus clairement quel doit être le sort d'un traité établissant un statut localisé, lui semble préférable, mais il pense comme M. Ago que, pour des raisons de symétrie, l'article 22 *bis* devra suivre le modèle qui sera adopté pour l'article 22.

25. M. ELIAS rappelle que le Cameroun a eu une frontière commune avec le Nigéria lorsque ce dernier était une colonie allemande et qu'en 1913 un traité de frontière a été conclu entre l'Allemagne d'une part, et le Royaume-Uni, au nom du Nigéria, de l'autre [10]. Après l'établissement du mandat en 1922 et la division de l'ancien protectorat allemand du Cameroun en deux parties, un nouvel accord de frontière a été conclu entre les deux mandataires, la France et le Royaume-Uni [11]. Au cours des douze derniers mois, des consultations ont eu lieu entre le Nigéria et le Cameroun et les deux pays ont signé une déclaration maintenant les frontières fixées dans ces deux traités. La seule partie de la frontière qui n'est pas encore convenablement déterminée se trouve dans la zone maritime et une commission mixte a été créée pour mener à bien cette tâche. Toute la question de la frontière a donc été réglée sur la base de la succession d'Etats.

26. M. QUENTIN-BAXTER fait remarquer que, si la Commission adopte le texte proposé par le Comité de rédaction pour les articles 19 à 21 (A/CN.4/L.183/Add.5), le principe de la continuité *ipso jure* sera établi pour les Etats qui fusionnent ou s'unissent et pour les Etats qui se divisent ou dont les différents éléments se séparent. La question de la continuité de l'élément dispositif des traités concerne donc au premier chef les nouveaux Etats ou les Etats nés par sécession. Toutefois, selon M. Quentin-Baxter, la distinction entre la continuité *ipso jure* et le principe de la table rase n'apporte en soi aucune solution au problème des traités à caractère dispositif. En dehors de la question des frontières, on trouve quantité d'exemples de régimes objectifs dont le maintien est d'une importance vitale pour la communauté internationale et qui, d'une manière ou d'une autre, peuvent être considérés comme continuant à lier même les nouveaux Etats, ou les Etats nés par sécession, auxquels s'appliquent les mêmes règles. Il ne faut pas inciter les Etats à croire que, sous prétexte de succession, ils peuvent se délier des obligations réelles qui autrement leur incomberaient.

27. M. Quentin-Baxter ne pense pas qu'il soit suffisant de fonder la règle proposée sur l'intention de l'Etat prédécesseur. Il ne suffit pas de dire que le traité conclu par l'Etat prédécesseur faisait apparaître une intention de créer des conditions intangibles attachées au territoire, car ce serait reconnaître un effet permanent aux intentions de l'Etat prédécesseur. Les critères les plus satisfaisants sont, semble-t-il, ceux qui se dégagent des décisions judiciaires ou arbitrales passées. Dans ces décisions, on a considéré soit que la situation faisait partie d'un règlement général, conforme aux intérêts de la communauté internationale, soit qu'elle avait un caractère assez fondamental pour donner naissance à une coutume locale inhérente au territoire. Tous ces cas faisaient intervenir au moins un élément géographique, mais l'élément géographique n'est pas en soi un critère qui permette de limiter la portée du problème.

28. On peut soutenir qu'il s'agit là de critères très incertains, mais, dans d'autres parties du projet, la Commission n'a pas hésité à appliquer des critères qui laissent subsister une marge d'appréciation. Dans la pratique, il arrive très souvent que les parties, sans reconnaître l'existence d'un régime objectif, ne contestent cependant pas la présence d'un élément objectif dont il faut tenir compte d'une manière ou d'une autre. Des critères généraux de ce genre laissent une plus grande marge de manœuvre, surtout lorsque les traités doivent donner lieu à de nouvelles négociations parce qu'ils sont inégaux ou qu'il faut établir un nouvel équilibre entre les droits et les obligations.

29. M. Quentin-Baxter n'a pas d'idée bien arrêtée sur la conception du problème que la Commission devrait

[10] Voir *British and Foreign State Papers*, vol. CVI, p. 782.

[11] *Op. cit.*, vol. CXVI, p. 817 ; De Martens, *Nouveau Recueil général de traités*, 3e série, tome XXV, p. 478.

adopter pour formuler la règle. De toute évidence, ses membres sont unanimes à considérer que, dans certaines situations, il faut protéger les obligations réelles existantes, la règle pouvant se rattacher soit au traité lui-même, soit aux obligations indépendamment du traité. Dans le cas le plus simple et le plus général, celui des frontières, M. Quentin-Baxter est d'avis d'adopter la règle la plus simple possible, en s'inspirant de l'article 4 du premier rapport du Rapporteur spécial, qui ne laisse place à aucun doute sur la survivance des frontières. Cependant, une telle règle n'est possible que si l'on prend en considération les autres éléments réels qu'un règlement pourrait contenir ; et l'adoption d'une règle aussi simple pour les frontières implique aussi l'adoption de la règle énoncée à l'article 22 *bis*.

30. Le Rapporteur spécial a montré de façon convaincante que les Etats trouveraient artificiel de dissocier l'obligation du traité dans lequel elle est stipulée. Il existe d'ailleurs certains précédents. D'après l'article 62 de la Convention de Vienne, le traité lui-même, et non pas seulement le régime qu'il établit, doit être protégé contre la règle du « changement fondamental de circonstances ». L'idée est certainement qu'en ne défendant pas le traité, on risque de saper le régime. En outre, étant donné que, dans bien des cas de succession, la règle de la continuité *ipso jure* s'applique, de sorte que l'instrument régissant la situation restera en vigueur, il y a une certaine logique à appliquer le même genre de régime à d'autres cas.

31. Enfin, si le problème n'est pas traité dans le projet d'articles, il faudra le traiter ailleurs et les gouvernements pourraient se méprendre sur la signification de cette omission. Ainsi, plus encore que pour l'article 22, il semble y avoir, dans le cas de l'article 22 *bis*, des raisons de préférer une solution conçue dans le sens du maintien des traités.

32. M. BARTOŠ, se référant aux observations de M. Ouchakov, dit qu'il est très important de faire la distinction entre les principes généraux du droit international et la réglementation conventionnelle régissant certains territoires. Cette distinction est très difficile à établir car les traités se fondent en partie sur ces principes généraux ; il importe donc de déterminer dans quelle mesure ils s'en écartent. Les règles découlant du droit international général ne doivent pas être affectées par la survenance d'une succession d'Etats. Tel est le cas, par exemple, des principes généraux régissant le droit de libre passage dans certains détroits.

33. Il existe toutefois un lien entre ces principes généraux et les règles conventionnelles. Si ces règles ne sont pas contraires aux principes généraux, elles peuvent faire l'objet d'une succession. Dans ce cas, elles ne découlent pas du droit international général, mais le complètent. Elles peuvent toutefois présenter une grande importance. Ainsi, la navigation sur les fleuves internationaux est régie par des principes de droit international général, qui doivent être respectés, mais ceux-ci sont complétés par d'importantes règles conventionnelles qui précisent les modalités de la navigation et qui sont consignées dans les traités conclus par les Etats riverains.

34. Il est essentiel que cette distinction soit reflétée dans l'article 22 *bis* et c'est pourquoi M. Bartoš est favorable à la version A. Il partage donc les vues de M. Ouchakov, M. Ago et M. Yasseen, lequel a même soutenu qu'un statut territorial fondé sur des principes généraux du droit international ne peut pas être modifié par des traités conclus entre certains Etats intéressés, si ce statut revêt une importance mondiale : c'est ainsi que le régime applicable au canal de Suez ne saurait être modifié par les seuls Etats riverains.

35. M. Bartoš souhaite que l'on prenne en considération, dans l'article 22 *bis*, non seulement les traités en tant que tels, mais aussi les principes généraux sur lesquels ils se fondent.

36. M. USTOR pense, comme M. Ouchakov, que le projet d'articles appliquant la règle de la continuité *ipso jure* dans le cas d'une unification d'Etats et dans celui de la dissolution d'un Etat, le problème des traités localisés ne se pose pas vraiment en pareil cas. Ce problème intéresse surtout les Etats nouvellement indépendants ou les cas de séparation. On a fait valoir que si le projet d'articles ne contient aucune règle sur les traités localisés, les règles déjà adoptées apporteront une solution au problème parce que, selon ces règles, il incombe essentiellement à l'Etat nouvellement indépendant de décider s'il souhaite ou non conserver les traités de son prédécesseur.

37. Cependant, il existe deux types de situations fondées sur des traités localisés. Dans la première, l'Etat successeur supporte la charge de la situation ; dans la seconde, l'Etat successeur en est le bénéficiaire et jouira, en vertu du traité de son prédécesseur, de certains droits sur le territoire d'un autre Etat. Ces situations peuvent résulter de traités multilatéraux, de traités multilatéraux restreints, ou de traités bilatéraux. En vertu des règles énoncées dans le projet d'articles, l'Etat successeur pourrait décider par lui-même de maintenir en vigueur, par notification de succession, les traités multilatéraux conclus par son prédécesseur. Toutefois, les situations dont il s'agit résultent principalement de traités multilatéraux restreints et de traités bilatéraux ; l'accord de l'autre partie ou des autres parties sera alors nécessaire pour le maintien en vigueur du traité. Ces autres parties auront ainsi l'occasion de se débarrasser de certaines charges ou obligations qui donneraient des droits à l'Etat successeur.

38. La simple application des règles déjà adoptées ne saurait donc suffire aux besoins d'un Etat nouvellement indépendant lorsque la situation lui donne certains droits et que la charge est supportée par l'autre Etat partie au traité. Il faut une disposition expresse. La préférence de M. Ustor va au genre de clause de sauvegarde générale proposée par M. Ago, dans le sens de l'article 4 proposé initialement par le Rapporteur spécial. Il se rend bien compte qu'étant donné son caractère général, une telle disposition ne saurait apporter au problème une solution entièrement satisfaisante. Cependant, il est impossible à la Commission d'élaborer actuellement une disposition détaillée ; il s'agirait donc d'une solution provisoire qui serait soumise aux gouvernements pour examen. La Commission pourra formuler ultérieurement

une règle plus élaborée sur les situations spéciales découlant de traités localisés ou de caractère territorial.

39. M. BILGE indique qu'il lui est aussi difficile de prendre définitivement position sur l'article 22 *bis* que sur l'article 22. En effet, aucun consensus ne semble se dégager de la doctrine ou de la jurisprudence. Il est évident toutefois que la question traitée à l'article 22 *bis* ne peut être passée sous silence.

40. De fait, la présente discussion porte sur l'élaboration d'une réserve plutôt que d'une véritable règle et l'article 22 *bis* peut être considéré comme une réserve beaucoup plus détaillée que celle que contenait l'article 4 du premier rapport. C'est pourquoi M. Bilge préfère la version A, qui met mieux l'accent sur les traités que l'ancien article 4. Il fait observer que les situations créées par les traités ne sont pas immuables et que d'autres traités peuvent les modifier. C'est ainsi que le régime des détroits turcs a été établi d'abord par la Convention de Lausanne [12], puis par la Convention de Montreux [13]. Enfin, il est préférable de mettre l'accent sur les traités plutôt que sur les situations, puisque le projet d'articles concerne la succession d'Etats en matière de traités.

41. Le Rapporteur spécial a donné, dans son commentaire, certains exemples de territoires démilitarisés. Il semble que ni l'une ni l'autre des versions proposées ne couvre les cas de démilitarisation, car ils ne relèvent ni de l' « usage » d'un territoire, ni de la « jouissance » de celui-ci ; ils impliquent plutôt une limitation de la souveraineté étatique. Il conviendrait donc que le Comité de rédaction détermine s'il veut inclure les cas de démilitarisation dans l'article 22 *bis*.

42. Le PRÉSIDENT, parlant en tant que membre de la Commission, dit qu'en considérant des exemples précis du genre de traité qui serait visé au paragraphe 1, il est parvenu à la conclusion qu'il est tout à fait inopportun d'appliquer le principe de la « table rase » à des situations découlant de ce genre de traité, car l'application de ce principe peut tout aussi bien léser que favoriser un nouvel Etat. Par exemple, il existe entre les Etats-Unis et le Mexique un accord aux termes duquel les Etats-Unis garantissent au Mexique 1 million et demi d'*acre-feet* * d'eau par an pour l'irrigation d'une certaine région. Si jamais cette région se séparait du reste du Mexique, il ne serait guère souhaitable que les Etats-Unis soient autorisés à se dégager de leur obligation, car toute l'économie de la région dépend de l'accord et sans eau elle redeviendrait un désert.

43. Certes, il est difficile de formuler une définition précise des régimes territoriaux, mais on ne manque pas d'exemples d'arrangements de ce genre et la définition donnée par le Rapporteur spécial à l'article 22 *bis*, paragraphe 1, est assez heureuse. L'alinéa *a* a besoin d'être précisé afin d'indiquer explicitement le lien entre les effets de la succession sur l'une des parties et ses effets sur l'autre partie.

44. Dans l'ensemble, M. Kearney croit préférable d'opter pour une réserve, comme l'ont proposé M. Ago et d'autres membres de la Commission, plutôt que de s'en remettre pour le règlement des situations du genre de celle qui est à l'étude aux autres règles du projet d'articles, qui sont conçues pour une série de problèmes différents. Puisqu'un grand nombre des régimes en cause sont étroitement liés au maintien en vigueur des traités qui les ont établis, il faut lier plus étroitement la règle aux traités que dans le cas de situation de frontière. M. Kearney reconnaît que, pour le moment, tout ce qu'on peut faire c'est d'énoncer avec suffisamment de clarté une règle permettant aux gouvernements de voir quels sont les problèmes. La règle pourra ensuite être développée et précisée compte tenu de leurs observations.

45. Sir Humphrey WALDOCK (Rapporteur spécial) a été frappé, au cours de la discussion sur l'article 22 *bis*, par le contraste entre les vues exprimées à cette occasion et ce qui avait été déclaré devant la Commission deux ou trois ans plus tôt avec assez d'assurance, à savoir que le principe de la « variabilité des limites territoriales des traités » et le principe de la « table rase » ne devraient pas s'appliquer aux traités localisés.

46. C'est délibérément qu'il a donné aux articles 22 et 22 *bis* un caractère plus positif qu'à l'article 4 relatif aux frontières qu'il avait proposé dans son premier rapport, car il estime indispensable que la Commission s'attaque de front à ce problème difficile. Il est clair que le sentiment général est qu'une très importante catégorie de traités, ou de situations créées par des traités, doit être considérée comme un cas particulier. Lors de l'examen de l'article 22 *bis*, la majorité de la Commission s'est déclarée d'avis de lier la règle au traité plutôt qu'aux situations, alors qu'elle a été de l'avis contraire dans le cas de l'article 22. Sir Humphrey a estimé que la Commission devrait adopter une attitude cohérente dans ces deux cas.

47. Il pense, comme le Président, que la Commission ne peut parvenir à une définition complète du problème à la présente session. Cependant, même la formulation d'une réserve générale ne sera pas une tâche aisée, car il sera indispensable d'indiquer, au moins dans leurs grandes lignes, quels sont les traités auxquels elle s'applique. Le mieux serait que la Commission renvoie l'article au Comité de rédaction et que sir Humphrey rédige pour les articles 22 et 22 *bis* de nouveaux textes qui serviront de base de discussion au Comité.

48. Le PRÉSIDENT dit que s'il n'y a pas d'autre observation, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 22 *bis* au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé [14].

La séance est levée à 18 h 15

[12] Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. XXVIII, p. 115.

[13] *Ibid.*, vol. CLXXIII, p. 213.

* 1 acre-foot = 1 233,48 m^3.

[14] Pour la suite du débat, voir 1197e séance, par. 4.