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.17

17e 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

17e SÉANCE

Mardi 19 avril 1977, à 11 heures

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 9 *bis* [projet d'article nouveau] (Conséquences d'une succession d'Etats à l'égard de l'Etat prédécesseur) [*suite*] [1]

1. M. YANEZ-BARNUEVO (Espagne) constate que la nouvelle version de l'article 9 *bis* présentée par le Royaume-Uni (A/CONF.80/C.1/L.13/Rev.1) comporte des modifications importantes, qui tiennent compte des observations des représentants de la Guyane [2] et de la République-Unie de Tanzanie [3] et des suggestions des représentants du Brésil [4] et de la France [5]. Il appuie donc cette nouvelle proposition qui comble, à son avis, une lacune dans le projet d'articles.

2. M. RANJEVA (Madagascar) apprécie les efforts du Royaume-Uni pour corriger les imperfections de sa première proposition, mais craint que le nouvel article 9 *bis* ne soit une source de confusion, car cet article remet en cause le principe même de la « table rase » et soulève, en définitive, plus de problèmes qu'il n'en résout.

3. La version révisée de l'article 9 *bis* montre que le problème posé par cet article est un problème de fond, et non de forme, comme l'ont très bien dit les représentants de la République-Unie de Tanzanie et de la Suède. Il est difficile, en effet, de présenter la disposition figurant à l'article 9 *bis* comme le corollaire du principe de la « table rase » car, dans la mesure où la convention prévoit différents types de succession d'Etats, à chaque type de succession devraient correspondre des mécanismes particuliers et, par conséquent, des règles spéciales. Le représentant de Madagascar a donc des doutes quant à l'opportunité d'introduire l'article 9 *bis* dans le projet de convention.

4. Il craint, par ailleurs, que la consécration du principe de la « table rase » en ce qui concerne l'Etat prédécesseur ne soulève deux difficultés essentielles. On peut se demander, en effet, ce qu'il adviendrait en droit si, face à la disparition juridique des droits et obligations de l'Etat prédécesseur, l'Etat successeur se trouvait confronté, dans la pratique, à des situations nées des droits et obligations consentis par l'Etat prédécesseur. On peut s'interroger également sur la signification exacte des mots « les événements ou situations se produisant ultérieurement ». Que se passerait-il dans le cas d'événements ou de situations qui se produiraient après la date de la succession d'Etats, mais dont la source serait antérieure à cette date — dans le cas, par exemple du remboursement de dettes contractées par l'Etat prédécesseur à l'égard du territoire avant la succession d'Etats ? En raison de ces difficultés, la délégation malgache ne peut appuyer l'article 9 *bis*.

5. M. SHAHABUDDEEN (Guyane) tient à mettre en garde les membres de la Commission contre la tentation d'admettre, au nom du principe sacro-saint de la souveraineté de l'Etat nouvellement indépendant, une proposition tendant à affirmer que les obligations et les droits conventionnels de la puissance administrante à l'égard du territoire du nouvel Etat doivent cesser automatiquement et immédiatement à la date de la succession d'Etats. Il y a lieu, à son avis, de faire une distinction à cet égard entre les droits conventionnels et les obligations conventionnelles de l'Etat prédécesseur, car c'est le maintien des droits conventionnels de l'Etat prédécesseur à l'égard du territoire de l'Etat nouvellement indépendant qui est vraiment incompatible avec la souveraineté de cet Etat.

6. Le représentant de la Guyane ne voit pas pourquoi, après des siècles d'impérialisme et de domination coloniale, l'Etat prédécesseur devrait nécessairement, lors de l'accession d'un Etat à l'indépendance, être considéré comme immédiatement délivré de toute obligation conventionnelle à l'égard du territoire du nouvel Etat. Ce sera probablement la position adoptée dans la plupart des cas, mais pas dans tous. En effet, le maintien des obligations conventionnelles de l'Etat prédécesseur à l'égard du territoire de l'Etat nouvellement indépendant n'est pas forcément incompatible avec la souveraineté du nouvel Etat, comme le montre l'Accord tendant à régler le différend entre le Venezuela et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif à la frontière entre le Venezuela et la Guyane britannique, conclu par le Royaume-Uni et le Venezuela, en consultation avec le Gouvernement de la Guyane britannique, et signé à Genève en 1966 [6]. On peut même concevoir que le maintien de ces obligations, loin d'être un affront à la souveraineté du nouvel Etat, soit nécessaire à sa viabilité.

7. Le fait que l'indépendance libère la colonie du contrôle politique de l'Etat prédécesseur n'a pas nécessairement pour conséquence de libérer l'Etat prédécesseur de toutes ses obligations conventionnelles à l'égard du territoire du nouvel Etat. Une telle conséquence, quelle que soit sa logique apparente, n'est pas dictée par la logique inhérente à la situation. Il ne faut pas oublier, en effet, que la situation politique résultant du processus de décolonisation est entièrement différente de la situation classique que représentait un échange de territoires entre des Etats établis depuis longtemps. C'est cette dernière situation qui, selon le représentant de la Guyane, constitue la source et le contexte naturel du principe de la variabilité des limites territoriales de l'application des traités. Dans ce contexte, le territoire passait de l'autorité d'un Etat

[1] Pour la proposition d'amendement au projet d'article nouveau 9 *bis*, voir 15e séance, note 4.

[2] Voir ci-dessus 15e séance, par. 21.

[3] *Ibid.*, par. 34.

[4] *Ibid.*, par. 24.

[5] *Ibid.*, par. 29.

[6] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 561, p. 328.

souverain à celle d'un autre; ce n'était pas l'intérêt des habitants du territoire qui primait, mais les considérations géopolitiques à l'origine des rivalités continuelles qui opposaient les puissances en cause. Dans le contexte de la décolonisation, au contraire, le territoire et sa population passent de la tutelle de la puissance coloniale à une existence distincte et indépendante. C'est pourquoi le représentant de la Guyane pense que la Conférence ne devrait pas se hâter d'appliquer la règle de la variabilité des limites territoriales de l'application des traités, dans toute sa rigueur, au phénomène particulier de la décolonisation, car cette règle a son origine dans des circonstances extrêmement différentes et s'applique maintenant à des situations qui relèvent du nouveau principe de l'autodétermination.

8. La délégation guyanaise constate que les arguments avancés en faveur de la proposition britannique se ramènent, en fin de compte, à de simples considérations de symétrie. Or, elle estime qu'il ne faut pas rechercher la symétrie à tout prix, car, si une règle s'impose dans le cas de l'Etat nouvellement indépendant, son corollaire ne se justifie pas nécessairement dans le cas de l'Etat prédécesseur. La valeur d'une règle dépend, à son avis, de la situation à laquelle cette règle s'applique, et non pas d'un principe établi *a priori* dans un contexte différent. La Commission du droit international s'est montrée très prudente en ce qui concerne l'application du principe de la variabilité des limites territoriales de l'application des traités énoncé à l'article 14. Loin d'appliquer ce principe au cas des Etats nouvellement indépendants, elle a précisé, au paragraphe 1 de son commentaire sur l'article 14, que cet article concernait « des cas dans lesquels il ne s'agit ni d'une union d'Etats, ni de la fusion d'un Etat avec un autre, non plus que de la naissance d'un nouvel Etat indépendant » (A/CONF.80/4, p. 51). Le représentant de la Guyane estime que la Conférence doit faire preuve de la même prudence que la Commission du droit international à cet égard. Il ne peut donc appuyer l'article 9 *bis* proposé par le Royaume-Uni, ni sous sa forme initiale, ni sous sa forme révisée.

9. Le PRÉSIDENT met aux voix l'article 9 *bis* proposé par le Royaume-Uni sous la cote A/CONF.80/C.1/L.13/Rev.1.

Par 32 voix contre 13, avec 32 abstentions, l'article 9 bis *est rejeté.*

ARTICLE 11 (Régimes de frontière) [7]

10. M. TABIBI (Afghanistan) dit que la question des régimes territoriaux, dont traitent les articles 11 et 12, est une question « à la fois importante, complexe et controversée », comme la Commission du droit international elle-même l'a fait observer au paragraphe 1 de son commentaire sur les articles 11 et 12 (A/CONF.80/4, p. 39). Elle a ajouté, au paragraphe 2 de son commentaire, qu'« en général, [...] les opinions des auteurs sont trop diverses pour que l'on puisse en déduire dans quelle mesure et sur quelle base précise le droit international reconnaît que les traités territoriaux constituent une catégorie à part aux fins du droit applicable à la succession d'Etats » *(ibid.)*. En raison de cette complexité juridique des régimes territoriaux, que la Commission du droit international a elle-même reconnue, l'Afghanistan a adopté, depuis 1962, une attitude très prudente sur cette question à l'Assemblée générale, et M. Tabibi lui-même, en tant que membre de la première Sous-Commission sur la succession d'Etats et de gouvernements, a demandé à plusieurs reprises à la Commission du droit international de ne pas formuler des règles qui tendraient à légaliser des situations illicites et risqueraient ainsi de créer de nouveaux obstacles à la solution des nombreux différends territoriaux qui font actuellement l'objet de négociations entre des Etats membres. M. Tabibi a fait preuve de la même prudence dans le mémoire sur la succession d'Etats et de gouvernements qu'il a soumis en 1963 à la Sous-Commission sur la succession d'Etats et de gouvernements [8].

11. Les règles énoncées dans les articles 11 et 12 sont le résultat de nombreuses années d'étude et de discussions de la part des gouvernements ainsi que de la Commission du droit international et de la Sixième Commission de l'Assemblée générale. Dans son premier rapport sur la succession d'Etats et de gouvernements en matière de traités [9], présenté en 1968, le Rapporteur spécial d'alors, sir Humphrey Waldock, a proposé un article 4 intitulé « Frontières établies par des traités ». Dans les articles 22 et 22 *bis*, qu'il a proposés dans son cinquième rapport sur la succession d'Etats en matière de traités [10], en 1972, il a adopté une formule quelque peu différente, fortement influencée par l'article 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, car, selon lui, toute règle relative aux régimes de frontière ne pouvait être qu'une transposition de cet article. En 1974, au stade final de l'examen du projet de convention, la Commission du droit international a estimé, après quinze ans d'étude approfondie, qu'il serait dangereux d'énoncer des règles susceptibles de légaliser des traités illégaux. Elle a donc introduit la disposition figurant à l'article 13 (Questions relatives à la validité d'un traité), car l'article 11 ne traite que des effets de la succession proprement dite et ne touche pas aux questions relatives à la validité d'un traité. Etant donné que le régime de frontière défini à l'article 11 n'est pas le seul régime territorial, la règle énoncée à l'article 13 a été placée immédiatement après les articles 11 et 12 afin de couvrir ces deux articles ainsi que les autres articles du projet qui ont le même objet que ceux de la partie V de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Il est donc nécessaire, quand on examine les articles 11 et 12, d'examiner aussi l'article 13, car ces trois articles sont étroitement liés et les dispositions figurant dans les articles 11 et 12 pourraient être mal interprétées sans la règle énoncée à l'article 13.

12. En 1974, lorsqu'il a présenté les dispositions (art. 29 et 30) qui figurent actuellement dans les articles 11 et 12, sir Francis Vallat a affirmé que ces dispositions constituaient, en fait, « des clauses de sauvegarde de caractère

[7] L'amendement suivant (aux articles 11 et 12) était proposé : Afghanistan, A/CONF.80/C.1/L.24.

[8] *Annuaire de la Commission du droit international, 1963*, vol. II, p. 295 et 296, doc. A/5509, annexe II, appendice II.

[9] *Ibid., 1968*, vol. II, p. 88, doc. A/CN.4/202.

[10] *Ibid., 1972*, vol. II, p. 1, doc. A/CN.4/256 et Add.1 à 4.

limité, et rien de plus » [11]. Selon lui, la portée de ces dispositions était limitée aux effets de la succession et les mots « établis par un traité » pouvaient uniquement signifier « valablement établis par un traité valable » [12]. Les articles en question se référaient manifestement à « des situations créées de façon licite et valable » et n'excluaient nullement, par ailleurs, « un ajustement par voie d'autodétermination, de négociations, d'arbitrage ou par toute autre méthode acceptable pour les parties intéressées » [13]. Ces explications du Rapporteur spécial, ainsi que les articles 6 et 13 relatifs à la validité des traités, représentent une grande amélioration par rapport au projet précédent, mais la délégation afghane estime néanmoins qu'il serait préférable de supprimer les articles 11 et 12. M. Tabibi tient à souligner que l'Afghanistan est un pays pacifique, qui suit traditionnellement une politique de non-alignement et qui est favorable à la paix et à la coopération internationales et résolument hostile aux violations de frontières.

13. Si la délégation afghane est d'avis de supprimer les articles 11 et 12 ou de les fusionner, c'est qu'elle estime que leur inclusion dans le projet de convention préjugerait du règlement d'un différend frontalier lorsqu'une des parties remet en question des traités coloniaux ou illégaux en invoquant le droit à l'autodétermination et serait, par conséquent, préjudiciable à la position des Etats nouvellement indépendants qui contestent une frontière établie par un traité non valide. L'argument selon lequel les articles 11 et 12 sont destinés à assurer la continuité des frontières, qui est indispensable au maintien de la paix, ne lui paraît pas valable, car si un changement de frontière peut troubler la paix, le maintien de frontières illégales contre la volonté de la population frontalière est, dans bien des cas, une source de tension et de friction permanente entre les Etats. Il vaut mieux, à son avis, que ces différends soient réglés par des voies pacifiques — par exemple, par des négociations directes et amicales entre les parties intéressées. La délégation afghane estime également que le principe de la continuité ne signifie pas que les traités frontaliers, surtout si ce sont des traités coloniaux et illégaux, doivent être considérés comme sacro-saints.

14. Bien que le paragraphe 3 de l'article III de la Charte de l'Organisation de l'unité africaine [14] proclame le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriales des Etats, l'article XIX de cette charte [15] prévoit la création d'une commission de médiation, de conciliation et d'arbitrage chargée de régler les différends frontaliers. Il y a actuellement de nombreux différends frontaliers entre les Etats africains et entre d'autres Etats qui peuvent être réglés par des moyens pacifiques et des négociations directes entre les parties intéressées. Il serait dangereux d'admettre la théorie selon laquelle un traité illégal peut établir un régime de frontière valable. La Conférence ne doit donc pas donner l'impression qu'elle appuie le maintien de frontières illégales en violation des droits de l'homme et des principes de *jus cogens*. Il serait également dangereux de reconnaître des situations *de facto*, car, dans bien des cas, ce serait reconnaître l'occupation de territoires par la force. La Conférence commettrait donc une grande erreur en adoptant des dispositions qui, en dépit de l'article 13, pourraient être interprétées comme étant de nature à décourager les négociations, l'arbitrage ou tout autre type de règlement pacifique des différends.

15. La délégation afghane a également des doutes quant à l'interprétation et à l'application des articles 11 et 12, car elle s'interroge sur le sens exact des termes « frontière », « ligne de démarcation », « zone d'influence », « zone neutre », et de bien d'autres termes utilisés dans ce contexte. Etant donné qu'une frontière n'est pas une simple ligne géométrique, mais comporte un élément humain dont le mot « frontière » ne rend pas compte, elle estime qu'il serait préférable de réunir les articles 11 et 12 en un seul article consacré aux régimes territoriaux.

16. La délégation afghane se demande, d'autre part, si les articles 11 et 12 ont leur place dans le projet de convention, car la question des régimes de frontière et autres régimes territoriaux n'entre pas dans le cadre de la succession d'Etats en matière de traités, mais relève de la succession d'Etats en matière de droits et de devoirs résultant de sources autres que des traités.

17. La délégation afghane estime, enfin, que les règles énoncées dans les articles 11 et 12 ne reposent pas sur des précédents juridiques suffisants. Les cas mentionnés dans le commentaire sont trop limités pour justifier des règles aussi générales, et la Commission du droit international a elle-même appelé l'attention sur leur faiblesse. En fait, la plupart des exemples cités par ladite commission vont à l'encontre des règles contenues dans les articles 11 et 12.

18. La délégation afghane hésite donc, en dépit des sauvegardes contenues dans les articles 6 et 13, à appuyer les articles 11 et 12, notamment l'article 11, et pense qu'il serait préférable de les supprimer. Cette attitude prudente est confirmée, notamment, par la position adoptée, en 1948, par un des rapporteurs spéciaux sur le droit des traités, sir Gerald Fitzmaurice.

19. M. Tabibi souhaiterait que le Rapporteur spécial confirme, d'une part, que les deux articles, s'ils étaient adoptés, ne préjugeraient en aucune façon de la validité des traités et, d'autre part, qu'à l'alinéa *a* de l'article 11 les mots « une frontière établie par un traité » signifient uniquement « une frontière valablement établie par un traité valable », que l'intention est manifestement de se référer à des situations créées de façon licite et valable et que rien dans l'article 11 n'exclut un ajustement par voie d'autodétermination, de négociation, d'arbitrage ou par toute autre méthode acceptable pour les parties intéressées.

20. Si, après confirmation de cette interprétation, la Conférence décidait de maintenir les articles 11 et 12, la délégation afghane préconiserait leur fusion en un seul article intitulé « Régimes territoriaux », comme le propose l'amendement présenté dans le document A/CONF.80/C.1/L.24.

---

[11] *Ibid.*, *1974*, vol. I, p. 208, 1286e séance, par. 51.

[12] *Ibid.*, par. 53.

[13] *Ibid.*

[14] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 479, p. 75.

[15] *Ibid.*, p. 81.

21. M. MBACKÉ (Sénégal) déclare que l'article 11 ne peut manquer de retenir l'attention des Etats nouvellement indépendants dont les frontières ont été tracées par des accords conclus entre les Etats prédécesseurs sans tenir compte de l'intérêt des peuples intéressés. C'est ainsi que des familles sont séparées par une frontière, ou qu'une ville est coupée en deux, ou encore que les habitants d'un village résident d'un côté d'une frontière tandis que leurs champs se trouvent de l'autre. Les organisations régionales se sont penchées sur ce problème et sont parvenues à un *modus vivendi* en affirmant le maintien des frontières en dépit de ces difficultés. En 1964, au Caire, la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Organisation de l'unité africaine a adopté la résolution 16 (I), aux termes de laquelle « tous les Etats Membres s'engagent à respecter les frontières existant au moment où ils ont accédé à l'indépendance » [16], excluant ainsi la possibilité de contestations d'ordre juridique.

22. Or le représentant du Sénégal constate que, dans son projet, la Commission du droit international laisse entendre que les frontières ne sauraient être mises en cause sous prétexte d'une succession d'Etats, mais qu'elles pourraient l'être pour d'autres motifs. Les Etats membres de l'Organisation de l'unité africaine se trouvent donc dans une situation difficile, puisqu'ils sont tenus par la résolution adoptée en 1964. De plus, la formule « n'affecte pas en tant que telle » employée au début de l'article 11 ne relève pas de la terminologie juridique. M. Mbacké ajoute à ce sujet que si un Etat ne peut se prévaloir d'une succession d'Etats pour remettre en cause un traité se rapportant à un régime de frontières, on peut aussi supposer qu'un Etat ne peut se prévaloir d'une succession d'Etats pour maintenir une frontière. Les termes auxquels il a fait allusion sont donc équivoques, bien qu'il ressorte de la lecture du commentaire que la Commission du droit international penche pour le principe de l'intangibilité des frontières. En conclusion, le représentant du Sénégal estime que le libellé de l'article 11 manque de rigueur.

23. M. OSMAN (Somalie) partage le point de vue du représentant de l'Afghanistan au sujet de l'article 11, qui touche à l'un des aspects les plus délicats du droit relatif à la succession d'Etats. Après avoir rappelé que l'article 11 a fait l'objet de longues discussions à la trentième session de l'Assemblée générale et qu'il soulève des difficultés pour de nombreux Etats, comme l'indiquent les commentaires de la Commission du droit international et le document de travail établi par le secrétariat (A/CONF.80/5 et Corr.1), le représentant de la Somalie souligne que ce projet d'article ne recueille pas non plus l'approbation de son gouvernement. Ce projet d'article prévoit en effet une exception entièrement artificielle au principe de la « table rase » et va à l'encontre des principes généralement reconnus du droit international et des règles du *jus cogens* énoncées dans la Charte des Nations Unies. Le fondement juridique en est douteux et la Commission du droit international elle-même reconnaît dans son commentaire qu'il n'existe pas vraiment de règle susceptible d'étayer la théorie selon laquelle les traités se rapportant au régime d'une frontière constitueraient une catégorie spéciale de traités.

24. Examinant la base sur laquelle serait fondé l'article 11, selon le commentaire de la Commission du droit international, le représentant de la Somalie dit que les précédents et la jurisprudence auxquels renvoie cette Commission ne sont pas convaincants et ne reflètent pas le sentiment de la communauté internationale. Les cas évoqués ne se rapportent ni à la délimitation d'une frontière, ni à un arrangement territorial quelconque et ne concernent que des situations qui se sont produites au XIXe siècle, alors que la communauté internationale était profondément différente du monde contemporain. De plus, les extraits de jugement cités dans le commentaire ne sont que des considérants et en tant que tels ne sauraient être l'expression de principes fondamentaux du droit international. Le représentant de la Somalie ajoute que les différends auxquels il est fait allusion intéressaient des pays d'Europe et déplore que la Commission du droit international n'ait pu invoquer à l'appui de sa thèse des décisions émanant d'organes judiciaires d'autres régions. En outre, comme les décisions citées portent sur les rapports entre une puissance coloniale et un pays anciennement dépendant, la délégation somalie regrette que la Commission du droit international ait mis surtout l'accent sur la position de l'ancienne puissance coloniale. C'est pour ces raisons qu'elle estime que l'article 11, comme l'article 12, est largement influencé par des considérations d'ordre politique plutôt que par la doctrine. Ce n'est pas par hasard que ces dispositions, de même que l'article 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, justifient et reflètent uniquement la pratique suivie par le Royaume-Uni aux XVIIIe et XIXe siècles. Ne serait-ce donc pas faire marche arrière dans la codification de principes justes et équitables que de souscrire à des dispositions que les générations futures considéreraient comme n'ayant plus leur raison d'être ? La codification de la règle exceptionnelle énoncée dans le projet d'article reviendrait à violer un principe fondamental dans la mesure où cette règle porte atteinte au droit à l'autodétermination des peuples intéressés par des traités de frontière datant de l'époque coloniale qui devraient être considérés comme nuls et non avenus.

25. Par ailleurs, en ce qui concerne la résolution de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Organisation de l'unité africaine à laquelle il a été fait allusion [17], le représentant de la Somalie fait observer que cette résolution ne s'appliquait pas aux différends existant en matière de frontières et de régimes territoriaux, mais qu'au cours du débat sur cette résolution les présidents Nyerere et N'Krumah ont déclaré qu'elle fournirait à l'avenir un mécanisme pour le règlement des différends de frontière.

26. En somme, l'adoption du texte actuel de l'article 11 aurait de graves conséquences pour la communauté internationale. La règle qui y est énoncée est artificielle puisqu'il n'est pas possible de faire une distinction entre

[16] OUA, *Résolutions adoptées par la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement des pays indépendants africains et résolutions et déclarations adoptées par la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement, 1963-1972*, Addis-Abeba (Ethiopie), 1973, p. 32.

[17] Voir ci-dessus par. 21.

la délimitation d'une frontière et le traité lui-même. L'article 11 est contraire au principe *rebus sic stantibus* ainsi qu'au droit des peuples à l'autodétermination. Il n'est pas précisé non plus que cet article ne s'applique pas aux traités portant cession de territoire conclus par les puissances coloniales et, en général, aux traités coloniaux inégaux. Enfin, cette disposition nuirait aux négociations pacifiques entreprises pour régler des différends de frontière hérités du passé colonial.

27. Pour encourager le règlement pacifique de tels différends, ce projet d'article devrait se présenter sous une forme plus équilibrée, faute de quoi il devrait être supprimé. La délégation somalie émet donc de sérieuses réserves sur la règle de caractère exceptionnel énoncée dans les articles 11 et 12.

28. M. YIMER (Ethiopie) souligne l'importance de l'article 11, qui a déjà été largement accepté par les gouvernements, tant dans leurs observations écrites qu'à la Sixième Commission de l'Assemblée générale. Sa présence dans la future convention garantira sans doute une large acceptation de cet instrument. L'article 11 énonce la plus importante exception au principe sur lequel repose l'ensemble du projet, le principe de la « table rase ». C'est une exception fondamentale et générale que ne saurait affaiblir aucun amendement à l'une des dispositions générales, notamment l'article 7, non plus qu'à aucune autre disposition du projet.

29. La force de l'article 11 réside dans le fait qu'il tend à maintenir la paix et la sécurité internationales en réaffirmant le principe du respect de l'intégrité territoriale des Etats, tel qu'il est consacré dans la Charte des Nations Unies et dans celle de l'Organisation de l'unité africaine. Le représentant de l'Ethiopie se demande ce qu'il adviendrait si un nouvel Etat se mettait à répudier les frontières qu'il a héritées et à revendiquer le territoire d'un autre Etat. Si cette faculté lui était reconnue, le principe de l'intégrité territoriale des Etats serait mis en péril, tandis que la paix et la sécurité internationales seraient menacées. L'histoire récente fournit d'ailleurs de tels exemples.

30. Il est manifeste que la communauté internationale, dans son ensemble, est contre l'application stricte du principe de la « table rase » en cas de succession d'Etats. Comme d'autres principes de droit, ce principe souffre des exceptions, dont la plus importante figure à l'article 11. Cette exception a été reconnue par la plupart des auteurs et elle est consacrée par la pratique des Etats. Aussi bien l'Organisation de l'unité africaine que la Conférence des chefs d'Etat ou de gouvernement des pays non alignés l'ont admise en 1964. Or les Etats qui ont ainsi confirmé le principe du respect des frontières existant au moment de l'indépendance sont précisément ceux qui ont hérité de frontières tracées, pour l'essentiel, par les Etats prédécesseurs. Ce faisant, ils entendaient agir dans l'intérêt de la paix et de la stabilité des frontières.

31. Comme la Commission du droit international l'a fait observer dans son commentaire sur l'article 11, les raisons qui justifient les dispositions de l'alinéa *a* du paragraphe 2 de l'article 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, selon lequel un changement fondamental de circonstances ne peut pas être invoqué comme motif pour mettre fin à un traité établissant une frontière, valent aussi pour l'article à l'examen. L'importance du principe de l'inviolabilité des frontières ressort du fait que l'article 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités a été un de ceux qui ont été adoptés à une très grande majorité. L'article à l'étude ne fait que réaffirmer la règle énoncée dans cette disposition de la Convention de Vienne.

32. Quant aux arguments que certaines délégations ont invoqués en se fondant sur le principe de l'autodétermination en vue de rejeter le principe consacré à l'article 11, ils sont sans pertinence. Le représentant de l'Ethiopie se borne à faire observer qu'en faisant du principe de la « table rase » la pierre angulaire du projet la Commission du droit international a donné effet au principe de l'autodétermination, mais qu'elle a bien montré ses limites en prévoyant des exceptions, comme celle de l'article 11. Compte tenu de l'article 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, la suppression de l'article à l'examen entraînerait une contradiction dans l'œuvre de codification du droit international.

33. En conclusion, M. Yimer déclare que l'article 11 contient une exception si fondamentale au principe de la « table rase » qu'aucune autre disposition du projet ne pourrait aller à son encontre. Il convient donc de l'adopter tel que la Commission du droit international l'a rédigé.

34. M. SUCHARITKUL (Thaïlande) souhaiterait que l'Expert consultant fournisse des précisions sur le sens des expressions « régimes de frontières » et « régime d'une frontière ». Dans son commentaire, la Commission du droit international ne fournit pas d'éclaircissements, mais se borne à parler de régimes de frontière et d'autres régimes territoriaux.

35. La délégation thaïlandaise ne conteste pas la nécessité de relations internationales sûres en ce qui concerne les frontières déjà établies par traités entre les parties intéressées. Elle protesterait vivement si l'on admettait que des frontières déjà établies puissent être ensuite modifiées par application d'une disposition d'un ancien traité abrogé ou dénoncé par l'une ou l'autre partie contractante, conformément à la procédure convenue. Elle ne saurait admettre non plus que les traités inégaux, conclus autrefois entre des puissances coloniales et un Etat d'Asie, et abrogés par la suite, puissent être remis en vigueur et être invoqués par un Etat prétendant succéder aux droits conventionnels de ces puissances coloniales. C'est ainsi qu'une disposition conventionnelle abrogée depuis longtemps, et concernant des modifications futures d'une frontière aux dépens d'un Etat asiatique contractant, serait considérée comme une disposition inégale et, après son abrogation effective, elle ne saurait être invoquée pour modifier une frontière déjà bien établie. De l'avis de la délégation thaïlandaise, une frontière établie depuis longtemps par traité ou par tout autre moyen ne devrait pas être modifiée, en dépit de toute disposition politique figurant dans un traité et prévoyant qu'une modification de certains éléments géographiques, comme un cours d'eau, peut avoir pour effet de déplacer la frontière, mais seulement au profit de la puissance coloniale et aux dépens de l'Etat asiatique.

36. En conclusion, le représentant de la Thaïlande tient à réaffirmer, à propos des frontières, le principe de la non-rétroactivité consacré à l'article 7 du projet. Il précise que sa délégation ne peut accepter l'article à l'examen que si l'expression « régimes de frontière » fait l'objet d'éclaircissements satisfaisants et si des garanties raisonnables sont données contre la possibilité de remettre en vigueur des traités inégaux.

37. Quant à l'amendement de l'Afghanistan, la délégation thaïlandaise est en mesure de l'appuyer, compte tenu des arguments avancés par la délégation afghane.

38. M. PASZKOWSKI (Pologne) est d'avis qu'une disposition sur les régimes de frontière est indispensable dans la future convention. La codification toujours plus poussée du droit international pose souvent des problèmes d'harmonisation des institutions et des principes, ce qui oblige à en délimiter la portée avec précision. Le droit international se compose d'un ensemble de règles qui doivent être adéquatement coordonnées. L'article à l'examen est précisément une disposition qui doit être coordonnée avec l'alinéa *a* du paragraphe 2 de l'article 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. L'article proposé par la Commission du droit international est rédigé de manière excellente et la délégation polonaise souscrit entièrement au commentaire sur cette disposition.

39. C'est en raison de leur but et de leurs effets juridiques qu'on s'accorde traditionnellement à considérer les traités territoriaux comme constituant une catégorie à part. De tels traités visent essentiellement à déterminer, sous forme juridique, l'étendue de la souveraineté des Etats dans l'espace. Dès qu'un traité territorial est conclu, la frontière établie et le régime de frontière sont protégés non seulement par le droit des traités en général, et par la règle *pacta sunt servanda* en particulier, mais aussi par d'autres principes universellement obligatoires du droit international, comme les principes de l'égalité souveraine des Etats, de l'intégrité territoriale des Etats, de l'inviolabilité des frontières, et de l'interdiction de la menace ou de l'emploi de la force. En outre, il est généralement admis que les traités territoriaux créent une situation de fait permanente et objective *erga omnes*.

40. La succession d'un Etat à un autre ne peut pas, en tant que telle, porter atteinte aux droits territoriaux d'autres Etats et, en particulier, elle ne peut pas modifier les frontières de ces autres Etats. La notion même de succession constitue un obstacle à cet égard. Le processus de la succession se produit sur un territoire défini. L'Etat successeur ne peut pas acquérir plus de droits territoriaux que n'en possédait l'Etat prédécesseur, et il est manifeste qu'en raison de ses limites naturelles et juridiques, une succession d'Etats ne peut permettre de mettre en question des frontières et des régimes de frontière existants. C'est pourquoi la délégation polonaise est entièrement favorable à l'article 11, tel qu'il est proposé.

41. La règle énoncée à l'article 11 est presque unanimement corroborée par la doctrine. Certains auteurs ont parlé, à ce propos, de « succession véritable ». L'article à l'examen reflète aussi la pratique générale des Etats, y compris celle des Etats nouvellement indépendants. A ce sujet, M. Paszkowski rappelle l'article III de la Charte de l'Organisation de l'unité africaine [18] et la résolution 16 (I) adoptée par cette organisation en 1964.

42. Le représentant de la Pologne se félicite que de nombreux Etats, représentant différentes régions, aient exprimé des vues semblables aux siennes dans leurs observations écrites. Il ressort aussi du présent débat que l'article 11 bénéficie d'un large appui à la Commission plénière. En ce qui concerne l'amendement afghan, M. Paszkowski regrette de ne pouvoir l'appuyer, persuadé qu'il est que le contenu de l'article 11 doit faire l'objet d'un article distinct.

43. M. POEGGEL (République démocratique allemande) est pour le maintien de l'article 11 sous la forme et à la place choisies par la Commission du droit international. Cette disposition contient une exception justifiée au principe de la « table rase » et elle est en parfaite harmonie avec l'alinéa *a* du paragraphe 2 de l'article 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

44. La succession d'Etats en matière de frontières va au-delà de la succession d'Etats en matière de traités; elle doit aussi être considérée du point de vue de la paix et de la sécurité internationales. Les différends relatifs aux frontières ont souvent donné lieu à des guerres en Europe. Compte tenu des expériences qu'ils ont faites, les Etats européens ont accepté le principe de l'inviolabilité des frontières et l'ont inscrit dans leurs traités bilatéraux. Les Etats qui ont signé, le 1er août 1975, l'Acte final de la Conférence d'Helsinki [19] ont aussi considéré comme inviolables leurs frontières respectives et celles des autres Etats d'Europe. C'est pourquoi l'article 11 apparaît comme indispensable à la délégation de la République démocratique allemande.

45. M. SATTAR (Pakistan) constate que l'article à l'examen n'a été l'objet que d'un seul amendement, distribué peu avant la séance, et que celui-ci ne concerne que la forme. Il vise à combiner les articles 11 et 12 en une seule disposition. En conséquence, le représentant du Pakistan estime que la Commission ne devrait étudier cet amendement qu'après avoir examiné les articles 11 et 12 du point de vue du fond.

46. Se référant à l'article 11, M. Sattar dit que le présent débat et le commentaire de la Commission du droit international l'ont confirmé dans l'opinion exprimée par le gouvernement de son pays à la vingt-neuvième session de l'Assemblée générale et dans ses observations écrites, en 1975 (voir A/CONF.80/5, p. 163). L'article 11 consacre une règle qui est bien établie dans la pratique des Etats, conforme au principe du respect de l'intégrité territoriale, tel qu'il est proclamé dans la Charte, et soutenue par la majorité des Etats, anciens et nouveaux. En outre, cette règle est indispensable pour maintenir la paix internationale et faciliter les relations amicales entre Etats voisins.

[18] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 479, p. 75.

[19] *Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, Acte final*, Lausanne, Imprimeries réunies, p. 203.

47. En rédigeant l'article 11, la Commission du droit international a accordé sa préférence à la conception des juristes modernes selon laquelle, en matière de succession d'Etats, il faut formuler la règle en se référant aux frontières établies par traité plutôt qu'aux traités établissant des frontières. M. Sattar approuve entièrement ce choix. En effet, lorsque l'Etat successeur remplace l'Etat prédécesseur, il s'y substitue à l'égard d'un territoire doté de certaines frontières. Pour l'Etat successeur, ces frontières représentent une situation de fait et de droit, qui peut résulter d'un traité, mais un traité dont les dispositions relatives aux frontières ont été exécutées avant que survienne la succession. Du point de vue de la succession, ce n'est donc pas tant le maintien en vigueur du traité qui compte que le maintien d'une situation territoriale résultant de l'application antérieure du traité. Une succession d'Etats en tant que telle ne confère aucune validité aux frontières de l'Etat successeur. Mais elle ne permet ni ne justifie non plus une remise en question des frontières de l'Etat successeur. Toute demande de révision d'un ancien règlement de frontière, à l'occasion d'une succession d'Etats, est sans rapport avec le droit de succession, ainsi que l'a indiqué la Commission du droit international au paragraphe 16 du commentaire de l'article 11 (A/CONF.80/4, p. 43). Le fait de la succession ne crée pas, pour l'autre Etat partie, le droit de contester ou de ne plus reconnaître la frontière qui existait précédemment avec l'Etat successeur. S'il en allait autrement, l'intégrité territoriale d'un Etat nouvellement indépendant serait mise en péril; on favoriserait les menaces à la paix internationale ainsi que les conflits entre Etats voisins.

48. D'aucuns ont laissé entendre que, dans l'article à l'examen, le terme « traité » devait s'entendre d'un traité valide. Or la question de la validité d'un traité est une question distincte, qui est réservée à l'article 13. Il va sans dire que cette question ne sera pas tranchée unilatéralement mais objectivement, ainsi qu'il est prévu dans la Convention de Vienne sur le droit des traités. D'autres ont estimé que le principe du maintien des frontières internationales était en contradiction avec le principe de l'autodétermination. En son temps, cette objection a été élevée contre l'article 62 de la Convention de Vienne mais, après avoir été dûment examinée, elle a été rejetée. En effet, ces deux principes sont indépendants l'un de l'autre. Le fait de la succession ne peut pas mettre en jeu le principe de l'autodétermination.

49. Le principe du maintien en vigueur, à la suite d'une succession d'Etats, des frontières établies par traité est solidement étayé par la pratique, notamment celle des Etats nouvellement indépendants. Ce principe a été consacré en 1964 dans la résolution 16 (I) adoptée par l'Organisation de l'unité africaine et dans une résolution semblable adoptée par la Conférence des chefs d'Etat ou de gouvernement des pays non alignés. Dans leurs observations écrites, telles qu'elles sont consignées dans la compilation analytique des observations des gouvernements (A/CONF.80/5 et Corr.1), les Etats ont déclaré que l'article 11 est juste, raisonnable, équilibré et réaliste, incontestable, bien établi et universellement reconnu, ou encore en parfaite harmonie avec la pratique des Etats et les principes généraux du droit international. La délégation pakistanaise estime de plus que le respect de la règle énoncée à l'article 11 est une condition essentielle de la paix et des relations amicales entre Etats voisins. La présence de cette disposition dans la future convention est d'une importance vitale si l'on veut que cet instrument soit équilibré, viable et acceptable.

La séance est levée à 13 h 5.

18e SÉANCE

Mardi 19 avril 1977, à 15 h 30

Président : M. RIAD (Egypte)

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

Organisation des travaux : demande de service d'interprétation pour les réunions de groupes régionaux

1. M. YACOUBA (Niger), intervenant pour une motion d'ordre, dit qu'en sa qualité de président du Groupe africain il est tenu de protester formellement contre l'interruption brutale des services d'interprétation au au cours de l'une des réunions du Groupe. Il appelle l'attention du Bureau et de toutes les délégations sur le manque de respect manifesté à l'égard du Groupe africain, lequel représente la région que les travaux de la Conférence intéressent au premier chef.

2. M. KATEKA (République-Unie de Tanzanie) appuie le représentant du Niger et demande des explications au secrétariat.

3. M. MUDHO (Kenya) appuie les orateurs précédents et prie le représentant du Secrétaire général de bien vouloir lui donner l'assurance qu'un tel incident ne se reproduira pas. Il demande que la protestation du Groupe africain soit consignée au compte rendu analytique de la séance.

4. M. RYBAKOV (Secrétaire exécutif de la Conférence) donne au Groupe africain l'assurance qu'il soulèvera immédiatement la question auprès du service d'interprétation afin de déterminer ce qui s'est passé. Il expose la situation en ce qui concerne les services d'interprétation qui sont mis à la disposition des groupes régionaux en dehors des séances ordinaires et des séances de nuit de la Commission plénière, du Comité de rédaction et du Groupe officieux de consultations. Il s'engage à se mettre en rapport avec le Service des Conférences à Genève afin de voir s'il serait possible de disposer d'interprètes supplémentaires malgré les limitations budgétaires actuelles.