

Document:-  
**A/CN.4/SR.1287**

**Compte rendu analytique de la 1287e séance**

sujet:  
**Succession d'Etats en matière de traités**

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-  
**1974, vol. I**

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

60. La Commission a été critiquée pour s'être fondée sur le paragraphe 2, *a*, de l'article 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. En fait, la Commission s'est bornée à prendre acte du fait que, lorsque la Conférence de Vienne a adopté l'article 62 sur le changement fondamental de circonstances, elle a fait une exception pour les régimes de frontière. Etant donné que la grande majorité des Etats ont appuyé cette exception à la Conférence, il n'est pas déraisonnable d'adopter la même position aux fins des projets d'articles 29 et 30.

61. La conclusion générale du Rapporteur spécial est qu'en substance les articles 29 et 30 doivent être maintenus tels quels. Il comprend les inquiétudes de certains gouvernements eu égard à leurs propres problèmes, mais il tient à rappeler que la Commission a depuis longtemps acquis la conviction que, dans le processus de codification, il ne lui appartient pas, non plus qu'aux conférences de plénipotentiaires, d'essayer de régler des différends particuliers. La Commission et les conférences de codification ont essentiellement pour tâche d'énoncer des principes d'application générale. Ce faisant, elles tiennent pleinement compte de la pratique des Etats mais ne sont pas outre mesure concernées par tel ou tel différend particulier.

62. Dans le commentaire, le Rapporteur spécial veillera, conformément là encore à une longue tradition de la Commission, à rendre un compte exact des vues individuelles des Etats.

63. Un point intéressant a été soulevé à la Sixième Commission par la délégation égyptienne qui a demandé comment, du point de vue de la théorie juridique, les droits et obligations qu'assument les parties en vertu d'un traité pouvaient être séparés de l'instrument international qui les avait créés (A/CN.4/278/Add.6, par. 417). Le Rapporteur spécial tient à signaler que les dispositions des articles 29 et 30 ne traitent pas de la question de l'existence d'un traité. Néanmoins, les droits et obligations ne peuvent de toute évidence exister que dans le contexte du traité qui les crée. Si le traité vient à disparaître, ces droits et obligations disparaissent également. Sir Francis est convaincu que l'intérêt des articles 29 et 30 réside précisément dans le fait qu'ils visent les droits et obligations découlant de traités, mais non les traités eux-mêmes.

64. Des gouvernements ont, par ailleurs, soulevé un certain nombre d'autres questions qu'il ne convient pas, de l'avis du Rapporteur spécial, d'examiner dans le présent contexte. C'est ainsi que la délégation marocaine a suggéré de prévoir un arbitrage dans certaines circonstances (*ibid.*, par. 447). De son côté, la délégation kényenne a fait observer qu'il ne fallait pas placer sur le même plan les articles 29 et 30 (*ibid.*, par. 450 et 451). Pour les raisons que le Rapporteur spécial a exposées dans son rapport (*ibid.*, par. 453), les observations formulées au sujet des « traités inégaux » n'appellent pas non plus, à son avis, une modification des articles 29 et 30.

65. Sur le plan de la rédaction, on a suggéré de simplifier les dispositions de l'article 30 en fusionnant les alinéas *a* et *b* de chacun des deux paragraphes. Il appartient au Comité de rédaction d'étudier cette suggestion et d'en tenir compte, s'il est possible de le faire sans fausser le sens du texte ni nuire à sa clarté.

66. Le Gouvernement des Etats-Unis a fait observer, de façon plus précise, qu'il n'est peut-être pas opportun de prévoir, comme le fait le paragraphe 1 de l'article 30, que les droits et obligations doivent être attachés à un territoire particulier de l'Etat débiteur de l'obligation ou à un territoire particulier de l'Etat titulaire du droit (*ibid.*, par. 418). Le libellé de l'article risque d'être interprété comme excluant, par exemple, le cas où des droits de transit sont accordés à un Etat sans littoral; le droit n'est pas, dans ce cas, attaché à un territoire particulier de l'Etat sans littoral qui bénéficie du traité. Le point ainsi soulevé concerne essentiellement la rédaction et appelle un examen attentif.

67. Le Gouvernement du Royaume-Uni a émis l'avis que le terme « territoire » devrait être défini (*ibid.*, par. 418 et 460). Cette question a déjà été examinée par la Commission, qui a décidé de n'adopter aucune définition de ce terme<sup>10</sup>. Pour sa part, le Rapporteur spécial ne recommande pas de rouvrir le débat sur ce point.

68. Le Gouvernement néerlandais a suggéré que le système consacré à l'article 30 soit également adopté pour certains traités garantissant les libertés et les droits fondamentaux de la population du territoire auquel se rapporte une succession d'Etats (*ibid.*, par. 418). La suggestion est fort intéressante mais la Commission s'est jusqu'à présent abstenue de créer des catégories spéciales de traités. En outre, on voit difficilement comment le cas mentionné par le Gouvernement néerlandais pourrait être pris en considération dans une section consacrée aux droits et obligations découlant des traités de frontière et autres traités territoriaux, c'est-à-dire à des droits et obligations liés au territoire. De toute évidence, la question doit être traitée dans le contexte d'autres articles du projet.

69. En conclusion, le Rapporteur spécial recommande de conserver tels quels, pour l'essentiel, les articles 29 et 30 et de veiller très attentivement à ce que le commentaire soit aussi détaillé et aussi précis que possible.

La séance est levée à 13 heures.

<sup>10</sup> Voir *Annuaire... 1972*, vol. I, p. 267 et 268, art. 22 *bis*, et p. 298, par. 7.

## 1287<sup>e</sup> SÉANCE

Lundi 1<sup>er</sup> juillet 1974, à 15 h 10

Président : M. Endre USTOR

Présents : M. Ago, M. Bedjaoui, M. Bilge, M. Calle y Calle, M. El-Erian, M. Elias, M. Hambro, M. Kearney, M. Martínez Moreno, M. Ouchakov, M. Ramangasoavina, M. Šahović, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Tammes, M. Thiam, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat, M. Yasseen.

## Succession d'Etats en matière de traités

(A/CN.4/275 et Add.1 et 2 ; A/CN.4/278 et Add.1 à 6 ; A/CN.4/L.205 ; A/8710/Rev.1)

[Point 4 de l'ordre du jour]

(suite)

PROJET D'ARTICLES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION :  
DEUXIÈME LECTURE

ARTICLE 29 (Régimes de frontière) ET

ARTICLE 30 (Autres régimes territoriaux) (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à poursuivre l'examen des articles 29 et 30.
2. M. SETTE CÂMARA rappelle qu'un consensus s'est dégagé du long débat que la Commission a consacré à ces articles en 1972<sup>1</sup> : les traités qualifiés de traités « de disposition », ou « de caractère territorial », ou « réels », ou « de caractère local » ne peuvent pas être considérés comme régis par la règle de la « table rase », consacrée par l'article 11, ni par la règle de la variabilité des limites territoriales des traités, énoncée à l'article 10. Depuis que la distinction a été faite entre traités « réels » et traités « personnels », les traités de cette dernière catégorie ont été considérés comme intransmissibles et ceux de la première catégorie comme transmissibles. Certains auteurs ont fait remonter le fondement juridique de cette conception aux anciens adages du droit romain *nemo plus juris transferre potest quam ipse habet* et *res transit cum suo onere*. Les droits réels créés par traité confèrent au territoire un statut qui doit avoir un certain degré de permanence.
3. La Commission a eu raison d'examiner séparément le cas des traités établissant des frontières et celui des autres traités de caractère territorial. Il existe une certaine différence entre ces deux catégories de traités ; en effet, les traités établissant des frontières s'appliquent instantanément tandis que les autres impliquent une exécution continue par une répétition d'actes. Il ne fait guère de doute que les accords établissant des frontières constituent une exception à la règle de la « table rase » ; la doctrine et la pratique des Etats sont presque unanimes en faveur de leur continuité. Pendant tout le processus de décolonisation, on n'a relevé aucune demande d'annulation d'un traité établissant des frontières, sur la base du principe de la « table rase ». Même la Tanzanie, qui est un des plus ardents défenseurs de ce principe, a proclamé que les frontières établies par traité restent en vigueur. En 1964, l'Organisation de l'unité africaine a adopté une résolution dans laquelle elle a déclaré que tous ses Etats membres s'engageaient solennellement à « respecter les frontières existant au moment où ils ont accédé à l'indépendance ».
4. Le principe de la continuité ne signifie évidemment pas que les traités établissant des frontières sont sacrés et intouchables. Ils sont transmis par voie de succession, avec tous les différends et controverses qui s'y rapportent,

et ils peuvent donc être contestés, mais non pas en vertu du principe de la « table rase ».

5. Le fait que la Conférence de Vienne a décidé d'exclure les traités établissant des frontières du champ d'application de l'article 62 de la Convention sur le droit des traités<sup>2</sup>, relatif au changement fondamental de circonstances, montre que ces traités présentent un caractère exceptionnel et bénéficient d'un statut spécial, dans l'intérêt de la communauté internationale.
6. En 1972, la Commission a fait un choix décisif lorsqu'elle a adopté la solution consacrée dans les articles 29 et 30 : ce ne sont pas les traités eux-mêmes qui constituent une catégorie spéciale, mais les situations découlant de leur application. La Commission a pris cette décision en pleine connaissance du problème que pourrait soulever la distinction entre les dispositions conventionnelles selon qu'elles présentent ou non un caractère de disposition. M. Sette Câmara croit que, même si ce n'est pas le traité qui est dévolu, mais le régime qui en résulte, il s'agit d'une question de succession en matière de traités et non pas d'une question de succession dans les matières autres que les traités, comme le Gouvernement égyptien l'a laissé entendre dans ses observations (A/CN.4/278/Add.6, par. 417).
7. Dans son excellente analyse des observations des gouvernements (*ibid.*, par. 419 et suiv.), le Rapporteur spécial a indiqué que la grande majorité des Etats approuve les articles 29 et 30. Les quelques réserves fondées sur le principe de l'autodétermination ne sont pas convaincantes ; si tout Etat nouvellement indépendant pouvait répudier unilatéralement les frontières qui constituent le fondement matériel de son existence, le monde se trouverait plongé dans le chaos.
8. Il ne faut pas oublier qu'aucun Etat n'est tenu d'accepter la dévolution d'une injustice. Il est toujours libre de contester la légalité de dispositions établissant des frontières, par les moyens prescrits dans la Charte des Nations Unies pour le règlement des différends internationaux.
9. Outre les frontières, les articles 29 et 30 touchent à des questions d'une grande importance internationale, comme les droits de transit, les utilisations des voies d'eau internationales et les territoires démilitarisés ou neutres, qui sont toutes des questions sur lesquelles les Etats sont très susceptibles. La rédaction actuelle est prudente et équilibrée, et M. Sette Câmara hésiterait à envisager des changements importants, comme ceux que suggère le Gouvernement néerlandais (A/CN.4/275/Add.1, par. 19).
10. Bien qu'il approuve, d'une manière générale, le libellé actuel des articles, M. Sette Câmara pourrait prendre en considération des suggestions précises tendant à simplifier la rédaction de l'article 30.
11. M. TABIBI dit que le droit de la succession d'Etats en matière de traités est extrêmement complexe et le régime dans ce domaine très pragmatique, de sorte qu'il n'est pas inhabituel qu'un même Etat, voire la même instance internationale, adopte des positions diamétralement opposées dans des affaires différentes. La partie la plus complexe de ce droit est le droit de la succession

<sup>1</sup> Voir *Annuaire... 1972*, vol. I, p. 267 à 270, 271 à 275, 279 à 281 et 298.

<sup>2</sup> Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités*, *Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 319.

d'Etats en matière de régime frontière ou de régimes territoriaux établis par un traité. Sir Gerald Fitzmaurice, ancien rapporteur spécial de la Commission sur le droit des traités, a écrit en 1948 : « ... il faut examiner de très près la convention en question afin de voir s'il s'agit d'une convention qui affecte le *statut* international du territoire cédé ou de tout cours d'eau, canal, etc., traversant ce territoire, ou d'une convention qui crée simplement, pour un pays donné, des obligations *personnelles* à l'égard de ce territoire ou des biens qui s'y trouvent »<sup>3</sup>. M. Castrén, ancien membre de la Commission, s'est posé la question de savoir dans quelle mesure les traités territoriaux constituaient vraiment un cas de succession par l'effet du droit et dans quelle mesure leur maintien en vigueur par l'Etat successeur n'était pas une question de convenance politique<sup>4</sup>. M. G. Marcoff, dans son ouvrage bien connu sur l'accession à l'indépendance, s'est déclaré convaincu que la transmissibilité de ces traités était subordonnée aux principes de l'égalité des Etats et de l'autodétermination<sup>5</sup>.

12. Les peuples et leur droit à l'autodétermination sont les considérations dominantes en droit international contemporain. Ce droit ne sera rendu viable que grâce à l'appui des peuples partout dans le monde et non grâce à des notions acceptées par quelques juristes continentaux.

13. Les arguments avancés par le Rapporteur spécial n'ont pas convaincu M. Tabibi de l'utilité des articles 29 et 30. Les affaires mentionnées dans le commentaire (A/8710/Rev.1, chap. II, sect. C) ne suffisent pas à établir des règles. Le libellé actuel des deux articles leur donne une signification politique et c'est la raison pour laquelle ils ont bénéficié de l'appui politique de nombreux pays, y compris les grandes puissances. En fait, il est indéniable que ces articles, comme l'article 62 de la Convention de Vienne de 1969, ne font que refléter la pratique que le Royaume-Uni a suivie au XVIII<sup>e</sup> et au XIX<sup>e</sup> siècle, quand il décidait des frontières.

14. Les principaux précédents mentionnés dans les commentaires de 1972 relatifs aux articles 29 et 30 sont l'*Affaire des zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex* (par. 3 et 4), qui a été tranchée par la Cour permanente de justice internationale, et le différend relatif aux *Iles d'Åland* (par. 5), dont le Conseil de la Société des Nations avait été saisi. Cependant ces deux affaires sont d'une portée limitée et le commentaire lui-même attire l'attention sur leurs faiblesses; elles ne constituent pas des arguments suffisants pour établir une règle générale dans un domaine complexe du droit.

15. Le commentaire relatif aux articles 29 et 30 a été rédigé en grande partie à partir d'un article écrit par O'Connell en 1962. Toutefois, cet article contient la déclaration suivante : « Les adversaires de la catégorie des traités de disposition font observer à juste titre que les partisans de l'existence de servitudes internationales la démontrent en qualifiant de « servitudes » tous les traités territoriaux transmissibles, tandis que les auteurs qui ont écrit sur la succession d'Etats prétendent délimiter la

catégorie des traités territoriaux transmissibles en lui appliquant la qualification de servitudes, si bien que l'argumentation renferme une pétition de principe<sup>6</sup>. »

16. En ce qui concerne la question de la divisibilité des dispositions d'un traité, les articles 29 et 30 reflètent manifestement la pratique bien connue du Royaume-Uni. Cependant, il y a lieu de rappeler à cet égard que Lauterpacht a écrit en 1949 : « C'est le traité dans son ensemble qui est le droit. Le traité dans son ensemble transcende chacune de ses dispositions prise individuellement et même l'ensemble de ses dispositions, car le traité, une fois signé et ratifié, est plus que l'expression de l'intention des parties<sup>7</sup>. » Il est donc clair que le traité, dans son individualité, doit être considéré comme formant un tout. O'Connell a conseillé la prudence dans le recours à l'intention comme critère de la divisibilité; il faut considérer chaque traité de frontière ou traité territorial comme un cas d'espèce pour déterminer la véritable intention des parties.

17. Le point capital du commentaire est que les articles ne traitent pas du traité lui-même mais de la situation et du régime qu'il a créés (par. 35). M. Tabibi ne pense pas qu'il soit légitime d'utiliser les deux ou trois affaires mentionnées dans le commentaire pour établir des règles qui puissent couvrir tous les cas complexes, politiques et juridiques, de régimes de frontière et de régimes territoriaux établis par un traité. Il serait inacceptable pour les Etats nouvellement indépendants de renoncer à la règle de la table rase en faveur d'une situation ou d'un régime créé par des traités inégaux datant de l'époque coloniale du XVIII<sup>e</sup> et du XIX<sup>e</sup> siècle. Ces règlements n'ont tenu aucun compte des affinités ethniques, linguistiques ou culturelles et ils ne devraient pas être retenus au mépris du principe de l'autodétermination.

18. La principale raison pour laquelle les articles 29 et 30 ont été inclus dans le projet est l'existence du paragraphe 2, al. a, de l'article 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Il y a lieu de rappeler, toutefois, que de grands changements se sont produits dans les relations internationales depuis 1969 : la guerre froide a été remplacée par la détente, les droits de la République populaire de Chine ont été rétablis et la République fédérale d'Allemagne et la République démocratique allemande sont l'une et l'autre devenues Membres de l'Organisation des Nations Unies. En outre, le paragraphe 2 de l'article 62 de la Convention de Vienne est limité par d'autres articles de cette convention, comme l'article 46 relatif à la compétence pour conclure des traités, l'article 47 relatif à la restriction du pouvoir d'exprimer le consentement, l'article 48 relatif à l'erreur, l'article 51 relatif à la contrainte et, surtout, l'article 53 relatif au *ius cogens*. L'article 62 de la Convention de Vienne ne peut donc servir à légaliser les traités inégaux. A cet égard, l'expert consultant à la Conférence de Vienne avait donné l'assurance que l'établissement d'une frontière par un traité laissait intacts tous les motifs qui pouvaient être invoqués en droit pour contester cette frontière, comme le principe de l'auto-

<sup>3</sup> Voir *Annuaire... 1972*, vol. II, p. 50, par. 3.

<sup>4</sup> *Recueil des cours de l'Académie de droit international, (1951-I)*, vol. 78, p. 436 et 437.

<sup>5</sup> Marco G. Marcoff, *Accession à l'indépendance et succession d'Etats aux traités internationaux*, Fribourg, 1969, p. 205 et suiv.

<sup>6</sup> D. P. O'Connell, « Independence and succession to treaties », dans *The British Year Book of International Law, 1962*, p. 150.

<sup>7</sup> H. Lauterpacht, « Restrictive interpretation and the principle of effectiveness in the interpretation of treaties », dans *The British Year Book of International Law, 1949*, p. 76.

détermination ou l'invalidité du traité<sup>8</sup>. C'est sous réserve de ces assurances que l'exception énoncée au paragraphe 2a de l'article 62 a été adoptée.

19. M. Tabibi a des raisons d'estimer que l'inclusion des articles 29 et 30 dans le projet constituerait une exception injustifiée à la règle de la « table rase », qui est le principe cardinal du projet d'articles, et créerait des doutes quant à l'application de l'article 53 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

20. Un rapide examen des exemples donnés dans le commentaire montre qu'ils ne confirment pas les règles consacrées dans les articles 29 et 30. Ainsi, la Tanzanie a refusé de reconnaître le bail concédé, moyennant un loyer nominal, au Zaïre, au Rwanda et au Burundi en vertu des accords dits de Belbases de 1921 et de 1951 (par. 22 et 23), en invoquant le caractère limité de la compétence de la Belgique en tant qu'ancienne puissance administrante. De même, le Soudan et le Tanganyika ont rejeté l'Accord de 1929 sur les eaux du Nil (par. 26), si bien que l'Égypte a dû conclure un nouvel arrangement avec ces pays. Israël, de son côté, a nié, au Conseil de sécurité, la validité en droit ou en fait des Accords de 1923 et de 1926 régissant les droits sur les eaux du Jourdain (par. 27). La Somalie a, elle aussi, rejeté des arrangements coloniaux conclus autrefois. Les États-Unis ont considéré que les arrangements militaires relatifs aux Antilles n'étaient que de durée limitée (par. 24).

21. De l'avis de M. Tabibi, tous ces exemples tirés de la pratique des États contredisent les règles énoncées aux articles 29 et 30, qui prétendent conférer un caractère de permanence aux régimes de frontière et aux arrangements territoriaux. L'argument invoqué à l'appui de ces articles, c'est-à-dire le maintien de la paix, n'est pas convaincant. Ce n'est pas en maintenant une frontière, illégalement établie par un traité colonial ou inégal, que l'on instaurera la paix; c'est surtout sur la base de l'assentiment du pays intéressé qu'il faut la rechercher.

22. M. Tabibi n'est pas convaincu non plus par l'argument tiré du paragraphe 3 de l'article III de la Charte de l'Organisation de l'unité africaine<sup>9</sup>. Il est vrai que cette disposition préconise le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriales des États, qui est également consacré dans la Charte des Nations Unies. Cependant il y a de nombreux États africains, la Somalie par exemple, qui ne sont pas satisfaits des régimes de frontière et des arrangements territoriaux qu'ils ont hérité de l'époque coloniale. La plupart des auteurs modernes soulignent que la délimitation des frontières coloniales a été dictée par des considérations économiques ou stratégiques bien plus que par les sentiments et les aspirations des populations intéressées. C'est pour cette raison que de nombreuses frontières en Asie et en Afrique ne coïncident pas avec les divisions ethniques ou culturelles.

23. Cela dit, M. Tabibi tient à présenter quelques observations sur le Traité de Kaboul<sup>10</sup> mentionné dans le

paragraphe 14 du commentaire. Ce traité n'était pas, en fait, un traité de frontière, mais un traité d'amitié conclu en 1921, après la troisième guerre anglo-afghane. Il y a été mis fin par un préavis d'un an donné conformément à son article 14. En outre, rien dans ce traité ne permet de conclure à la permanence de l'une quelconque de ses dispositions. Le Royaume-Uni a donné de la question une interprétation unilatérale, qui est contraire non seulement à l'article 14 du Traité lui-même, mais aux dispositions de l'*Indian Independence Act* et à diverses promesses écrites et non écrites faites à l'Afghanistan avant que le sous-continent ne devienne indépendant. La frontière dont il est question dans la note du Royaume-Uni citée au paragraphe 14 du commentaire n'était pas une ligne de démarcation, mais une frontière politique destinée à protéger l'Inde britannique contre une éventuelle invasion par le nord. La province frontière du nord-ouest, dont la population était de trois millions à l'époque, et la région tribale libre étaient l'une comme l'autre soumises à une administration distincte de celle de l'Inde.

24. Deux autres documents devraient être mentionnés dans le paragraphe 14 du commentaire pour le rendre plus équilibré. Le premier est une lettre de 1921, adressée au ministre afghan des affaires étrangères par le chef de la mission britannique, sir Henry Dobbs, et jointe au Traité de Kaboul; cette lettre reconnaissait les intérêts de l'Afghanistan que mettaient en jeu les frontières de l'Inde au-delà de la ligne Durand et elle reconnaissait le fait que les membres des tribus frontalières n'étaient pas citoyens indiens. Le deuxième document est la déclaration du Royaume-Uni du 3 juin 1947, concernant le cas spécial de la province frontière du nord-ouest et de la région tribale libre. Ces deux documents figurent dans le document du Secrétariat intitulé *Documentation concernant la succession d'États*<sup>11</sup>.

25. M. Tabibi n'est pas d'accord avec le Rapporteur spécial pour dire que les gouvernements ont appuyé les articles 29 et 30 : sur plus de 130 membres que compte l'Organisation, 23 seulement sont mentionnés dans le paragraphe 425 du rapport (A/CN.4/278/Add.6) comme ayant exprimé un appui, par écrit ou oralement, mais dans bien des cas cet appui est dit être « indirect ». En fait, les seuls partisans des articles 29 et 30 sont certaines grandes puissances et un petit nombre de pays qui trouvent leur avantage dans les frontières héritées de l'époque coloniale. Pour des raisons politiques, un grand nombre de pays n'ont pas exprimé leur opinion du tout. Tel est le cas, par exemple, du Japon, qui n'a soumis aucune observation, mais qui poursuit d'actives négociations au sujet de dispositions de traités territoriaux. On peut aussi mentionner le silence éloquent de la République populaire de Chine.

26. Dans ces conditions, il est tout à fait illusoire d'imaginer que la solution de problèmes politiques brûlants puisse consister à traiter les dispositions des articles 29 et 30 comme si elles constituaient des règles établies de droit international. Le seul parti possible est de rechercher, par voie de négociations directes et pacifiques, un règle-

<sup>8</sup> Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur les droits des traités, Comptes rendus analytiques de la première session* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.68.V.7), p. 415, par. 31.

<sup>9</sup> Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 479, p. 75.

<sup>10</sup> Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. XIV, p. 74.

<sup>11</sup> ST/LEG/SER.B/14 (publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F.68.V.5), p. 5 et 6.

ment de ces différends territoriaux qui mettent en danger la paix du monde.

27. M. Tabibi a déjà dit qu'on ne pouvait guère se fier aux quelques précédents judiciaires mentionnés dans le commentaire. Il se bornera à ajouter que, pour ce qui est de la Cour internationale de Justice, sa composition actuelle n'inspire pas confiance à la grande majorité des pays d'Asie et d'Afrique.

28. En conclusion, M. Tabibi demande instamment que les articles 29 et 30 soient supprimés.

29. M. TAMMES dit que le Rapporteur spécial a répondu de façon convaincante aux objections les plus fondamentales formulées à l'encontre des articles 29 et 30. Il a montré, dans son rapport, que les nombreuses iniquités de l'histoire ne pouvaient pas être corrigées simplement au moyen d'une convention sur la succession d'Etats en matière de traités; mais il a souligné, en même temps, que les projets d'articles n'influeraient en rien sur les autres motifs qui pourraient être invoqués pour réclamer la révision ou le rejet d'un règlement de frontière (A/CN.4/278/Add.6, par. 440).

30. Les observations de M. Tammes sont essentiellement d'ordre rédactionnel, mais elles touchent également au fond du problème. A son avis, les derniers mots de l'article 29 — « régime d'une frontière » — demandent à être précisés, d'autant plus que le commentaire, dont le paragraphe 18 contient à cet égard une explication, ne subsistera pas lorsque le projet d'articles deviendra une convention. Cette expression semble avoir été utilisée essentiellement pour indiquer que les dispositions d'un traité destinées à parachever un règlement de frontière par délimitation ou par d'autres moyens sont transmises à l'Etat successeur en même temps que la situation frontalière déjà établie. Toutefois, cette extension de la dévolution est une des questions les plus controversées qui puissent se poser à propos des régimes de frontière. Elle était l'un des points litigieux entre les parties dans l'*Affaire du Temple de Préalh Vihéar*<sup>12</sup>, mais la Cour internationale de Justice n'a pas décidé si des dispositions conventionnelles de cette nature étaient transmissibles lors de la succession. La même controverse s'est élevée à propos du Traité de Kaboul et des différends frontaliers entre Etats africains.

31. Etant donné que ces différentes controverses n'ont pas été réglées, le paragraphe 18 du commentaire manque de clarté quand il fait mention des « dispositions accessoires » d'un traité de frontière « destinées à former un élément permanent du régime de frontière ». On peut se demander, par exemple, si ces dispositions s'étendent à une clause prévoyant la juridiction obligatoire de la Cour internationale de Justice.

32. On pourrait préciser l'article 29 en y mentionnant les moyens de parachever la frontière après la succession : délimitation, organisation d'un plébiscite, ou possibilité pour les habitants d'exercer un droit d'option. On pourrait également reprendre les termes utilisés au paragraphe 18 du commentaire en parlant des « dispositions accessoires qui étaient destinées à former un élément permanent du régime de frontière créé par le traité et dont la disparition,

lors d'une succession d'Etats, modifierait sensiblement le règlement de frontière établi par le traité ». On pourrait encore utiliser le critère énoncé au paragraphe 3, b, de l'article 44 (Divisibilité des dispositions d'un traité) de la Convention de Vienne sur le droit des traités. On se référerait ainsi aux dispositions d'un règlement de frontière qui sont « une base essentielle [du] consentement » des parties à être liées par le traité dans son ensemble. Il n'est pas possible, toutefois, de s'appuyer uniquement sur l'expression « régime de frontière », qui est insuffisante pour définir les droits et obligations mal déterminés qui, selon le commentaire, sont transmissibles en vertu de l'alinéa b de l'article 29.

33. Les conséquences que le projet d'articles peut avoir sur le bien-être des populations ont été soulignées par le Rapporteur spécial dès le début de la discussion générale et, après lui, par d'autres membres de la Commission; c'est cet élément humain qui fait défaut au paragraphe 1 de l'article 30. Il y a de nombreuses situations de frontière dans lesquelles la population de la région frontalière est un facteur plus important que la succession au territoire. Le paragraphe 12 du commentaire mentionne les droits coutumiers de pacage des pasteurs nomades somalis sur un territoire qui a été divisé au XIX<sup>e</sup> siècle. Sur le plan du droit international, l'affaire n'a pas encore été réglée : le Royaume-Uni estime que ces droits ne sont pas affectés par la succession d'Etats, alors que l'Ethiopie les considère comme automatiquement invalidés.

34. En conséquence, sans essayer pour autant de régler des différends particuliers, il faut établir pour l'avenir une règle générale qui soit suffisamment large pour couvrir des situations humaines relativement fréquentes. Par exemple, la Norvège se considère comme un Etat successeur lié par le traité russo-suédois de 1826, qui détermine sa frontière et qui fonde un régime régissant les migrations lapones. Il y a de nombreuses dispositions conventionnelles qui garantissent, par-delà toutes les vicissitudes de la souveraineté territoriale, le libre accès de la population aux monuments, aux sanctuaires religieux et aux puits. Ce sont ces besoins humains, simples mais importants, que le Gouvernement néerlandais avait à l'esprit en formulant ses observations (A/CN.4/275/Add.1), bien plus qu'un système complet de droits de l'homme et de libertés fondamentales.

35. La lacune sur laquelle M. Tammes a attiré l'attention pourrait être facilement comblée par l'insertion des mots « ou de ses habitants » après le membre de phrase « au bénéfice d'un territoire particulier », aux alinéas a et b du paragraphe 1 de l'article 30. La Commission pourrait également améliorer le commentaire en indiquant que les droits mentionnés à l'alinéa b de l'article 29 sont plus étendus que ne l'indique le texte actuel du commentaire.

36. Enfin, en ce qui concerne le paragraphe 2 de l'article 30, M. Tammes pense qu'il serait peut-être nécessaire d'établir une distinction entre les différentes sortes d'avantages accordés à un groupe d'Etats, afin de déterminer s'ils sont transmissibles ou personnels. Tout bénéfice qui est unilatéralement militaire ou politique ne doit pas être transmissible; l'alinéa a du paragraphe 2 de l'article 30 n'est pas clair sur ce point et devrait être modifié.

37. M. THIAM estime que le problème posé par les articles 29 et 30 est avant tout d'ordre pratique; il s'agit,

<sup>12</sup> C.I.J. Recueil 1962, p. 6.

en effet, de savoir quelle sera la portée pratique des dispositions figurant dans ces articles. Dans le cas de l'Afrique, par exemple, il est de fait que la Charte de l'Organisation de l'unité africaine a posé un certain nombre de principes, dont celui qui consiste à ne pas remettre en cause des frontières établies. Cependant, c'est un fait aussi que, depuis que ce principe a été posé, les pays d'Afrique se heurtent chaque année à des problèmes de revendications territoriales et qu'ils n'ont pas une seule fois jugé à propos, sur la base des principes posés par la Charte de l'OUA, d'en saisir la Commission de médiation, de conciliation et d'arbitrage de l'organisation. Le seul différend qui ait été confié à une commission — le différend algéro-marocain — n'a pas été confié à la Commission de médiation, de conciliation et d'arbitrage prévue par la Charte de l'OUA, mais à une commission *ad hoc* dont le rôle n'a jamais été exactement défini, et c'est finalement par voie de négociation directe que ce différend a été réglé.

38. Sur le plan de la communauté internationale, à supposer que le projet d'articles soit adopté et aboutisse à une convention prévoyant le renvoi à la Cour internationale de Justice, M. Thiam ne pense pas, pour sa part, que les Etats directement intéressés s'adresseraient à la Cour. En effet, les articles 29 et 30 n'intéressent directement que deux catégories d'Etats : les Etats avantagés par un traité antérieur et les Etats qui se considèrent lésés par un traité antérieur et veulent le remettre en cause. Or, à supposer que ces articles soient adoptés par la Commission et par l'Assemblée générale, les Etats qui s'estiment lésés accepteraient-ils de se trouver liés par une convention dont ils ne peuvent accepter certains articles ? S'ils ne se considèrent pas liés par la convention, quelle sera alors la portée pratique des articles en question ?

39. M. Thiam pense donc, comme M. Tabibi, que, s'il est impossible de trouver une formule donnant satisfaction aux pays intéressés, il est préférable d'abandonner l'article 29. Il faut, à son avis, repenser cet article et voir si, au-delà du principe qu'il pose, il a une portée pratique réelle et peut permettre de résoudre des conflits territoriaux.

40. M. MARTÍNEZ MORENO dit que les projets d'articles 29 et 30 ont le mérite de la prudence et de l'objectivité; il félicite le Rapporteur spécial d'avoir maintenu tout au long du texte un équilibre rigoureux. Lui-même, comme la majorité des membres de la Commission qui ont pris la parole, est favorable au maintien des articles 29 et 30, car il estime que l'application du principe de la continuité a une importance vitale pour le maintien de la paix et de la sécurité mondiales. Il considère toutefois, aux fins du commentaire, que la Commission doit absolument éviter d'adopter aucun principe pouvant impliquer une attitude partisane à l'égard d'un différend frontalier actuellement en cours.

41. M. Tabibi a fait observer qu'au XIX<sup>e</sup> siècle plusieurs Etats métropolitains avaient conclu avec d'anciens territoires coloniaux des traités concernant leurs frontières. Il est possible, évidemment, que lorsqu'un Etat métropolitain se rend compte qu'il ne peut plus refuser l'indépendance à un territoire, il conclue auparavant un traité qui porte atteinte aux futures frontières de ce territoire. Ce qui est nécessaire, de toute évidence, c'est un principe analogue à celui du droit romain qui empêche les biens

d'une veuve de passer entre les mains des créanciers de son mari décédé.

42. M. Thiam a dit que l'inclusion des articles 29 et 30 était indésirable pour des raisons pratiques. Cependant M. Martínez Moreno pense, pour sa part, qu'il serait tout aussi inopportun de vouloir maintenir le principe de la table rase, quoique celui-ci s'applique dans des cas fort nombreux. Comme le Rapporteur spécial l'a fait observer dans son texte et dans son commentaire, le principe de la table rase ne doit jamais l'emporter sur un traité déterminé concernant un régime de frontière.

43. On a mentionné l'application en Amérique latine du principe de l'*uti possidetis*, mais M. Martínez Moreno ne pense pas que ce principe ait été rigoureusement appliqué par les pays d'Amérique latine. Par exemple, certains Etats ont estimé qu'ils pouvaient conserver leurs titres territoriaux de l'époque coloniale, tandis que d'autres, comme le Brésil, ont considéré le principe de l'*uti possidetis* comme la source première de leur titre. Il faut donc se montrer très prudent dans la rédaction du commentaire en ce qui concerne la pratique suivie en Amérique latine.

44. On s'est également demandé si les affaires relatives à des différends frontaliers ne pourraient pas être réglées par des moyens pacifiques, soit, en d'autres termes, par l'arbitrage. Les Etats latino-américains ont toujours soutenu que l'arbitrage était la meilleure solution possible et ils ont même accepté, dans certains cas, l'idée d'un arbitrage obligatoire. Il y a eu, toutefois, quelques cas importants dans lesquels l'arbitrage n'a pas été accepté par les parties, comme celui du différend frontalier entre la Colombie et le Costa Rica, qu'une décision du Président de la République française était censée devoir régler<sup>13</sup>. M. Martínez Moreno estime donc que les articles 29 et 30 doivent également permettre un règlement par négociations directes entre les parties, sans exclure la possibilité d'un règlement par d'autres moyens.

45. En ce qui concerne le problème de la population locale, mentionné par M. Tammes et M. Sette Câmara, M. Martínez Moreno estime que, sur le plan des droits de l'homme et du *jus cogens*, il est absolument nécessaire de tenir pleinement compte de la situation des populations minoritaires. Il envisage donc favorablement la possibilité d'étendre le principe de la continuité des traités aux problèmes qui affectent la condition de la population des territoires frontaliers.

46. M. OUCHAKOV estime, comme le Rapporteur spécial, que les arguments en faveur du maintien des articles 29 et 30 sont pratiquement irréfutables, mais qu'il faudrait revoir la forme et le libellé de ces articles ainsi que leur commentaire, afin de ne porter préjudice à aucun Etat ni à aucun régime territorial. Sans mettre en cause le principe énoncé dans les articles à l'examen, M. Ouchakov tient à formuler quelques observations qui devraient permettre de donner plus de clarté au commentaire.

47. Il n'y a pas lieu de mettre l'accent sur les rapports entre les articles à l'examen et le principe de la « table rase ». En effet, le principe énoncé aux articles 29 et 30 est un principe général valable pour tous les cas de succession d'Etats et non pas seulement pour les cas de

<sup>13</sup> *British and Foreign State Papers*, vol. XCII, p. 1038; de Martens, *Nouveau Recueil général des traités*, 2<sup>e</sup> série, p. 411.

naissance d'un Etat nouvellement indépendant. Qu'un Etat naisse par fusion, dissolution ou séparation, les frontières précédemment établies par traité ne sont nullement modifiées. C'est pourquoi il conviendrait de bien préciser, dans le commentaire, que le principe énoncé aux articles 29 et 30 est valable pour n'importe quelle succession d'Etats et même pour les transferts de territoire. Si un territoire transféré a une frontière commune avec un Etat tiers, cette frontière, établie conventionnellement par l'Etat prédécesseur, s'impose à l'Etat successeur.

48. En outre, il convient de bien indiquer, dans le commentaire, que la Commission n'a apporté aucune innovation dans les projets d'articles. Elle ne fait que consacrer un principe du droit coutumier, qui existe depuis des siècles et qui est admis par le droit international contemporain. Depuis fort longtemps, le droit international reconnaît le principe selon lequel une frontière établie par un traité n'est pas affectée par une succession d'Etats, quelle qu'elle soit. L'ancien droit international admettait même qu'un territoire d'un Etat pouvait être absorbé par un autre Etat par *debellatio* et que cette conquête prenait effet dans les limites du territoire absorbé.

49. Aux fins du projet d'articles, l'expression « succession d'Etats » s'entend de la substitution d'un Etat à un autre dans la responsabilité des relations internationales d'un territoire, c'est-à-dire, en général, de la substitution d'un Etat à un autre dans l'exercice de la responsabilité de ce territoire. Ce changement ne peut affecter les régimes de frontière en tant que tels. Qu'un nouvel Etat soit issu d'une fusion, d'une dissolution, d'une séparation ou du phénomène de décolonisation, sa naissance ne peut affecter les régimes territoriaux auxquels il était précédemment soumis. Trop souvent, on a tendance à imaginer dans l'abstrait la naissance d'un Etat nouvellement indépendant, comme s'il n'avait pas de frontières. Si tel était le cas, non seulement l'Etat nouvellement indépendant ne serait pas tenu de reconnaître les frontières antérieurement établies par traité, mais les Etats limitrophes seraient libres de ne pas les reconnaître et de pénétrer sur son territoire. En réalité, ce n'est pas par la naissance d'un Etat que les frontières peuvent être modifiées, mais par d'autres moyens reconnus par le droit international.

50. Lorsqu'un Etat naît avec une frontière litigieuse, il peut poursuivre le litige qu'avait entamé l'Etat prédécesseur. Si tel est le cas, c'est bien parce que les régimes territoriaux ne sont en rien modifiés par une succession d'Etats.

51. Il ne paraît pas exact de dire, comme le Rapporteur spécial, qu'« à parler des frontières ou des obligations et droits établis par un traité, on laisse manifestement la possibilité de contester la validité de celui-ci s'il existe des motifs de le faire » (A/CN.4/278/Add.6, par. 444). En effet, la validité d'un traité, et plus spécialement d'un traité établissant des frontières, ne découle nullement d'une succession d'Etats; ce n'est pas en invoquant une succession d'Etats, mais en se fondant, par exemple, sur la Convention de Vienne sur le droit des traités, qu'on peut contester la validité d'un traité. D'ailleurs, il se peut qu'un traité établissant des frontières soit licite, mais que ces frontières aient été modifiées par accord entre les Etats intéressés, comme il se peut que le traité soit illicite au regard du droit international mais que des frontières licites aient été établies par accord.

52. Il ne semble pas possible d'affirmer que « les articles 29 et 30 semblent, sous leur forme actuelle, s'harmoniser parfaitement avec l'article 6, qui exclut l'application des articles à une prétendue succession pouvant se produire dans des conditions illicites » (*ibid.*, par. 446). En effet, les articles 29 et 30 s'appliquent à n'importe quel cas de succession d'Etats, licite ou non. Aucune succession d'Etats, quelle qu'elle soit, ne peut affecter un régime territorial. Par exemple, si un Etat occupe militairement une partie du territoire d'un autre Etat, engendrant ainsi une situation illicite, la frontière entre ce territoire et un Etat tiers ne sera aucunement modifiée. Même dans les cas illicites, la règle des articles à l'examen est donc applicable et il n'y a pas lieu d'établir de rapport entre ces dispositions et l'article 6.

53. En ce qui concerne les traités inégaux, le caractère éventuellement inégal d'un traité n'a rien à voir avec une succession d'Etats. C'est par référence à d'autres branches du droit international que cette question peut être tranchée.

54. Pour ce qui est d'éventuelles dispositions prévoyant un arbitrage au cas où les règles énoncées aux articles 29 et 30 entreraient en conflit avec le principe de l'auto-détermination des populations intéressées ou seraient contestées par un Etat qui déclarerait ne pas être lié par un traité considéré comme inégal, le Rapporteur spécial indique, au paragraphe 448 de son rapport, que cette question pourrait être traitée ultérieurement dans le cadre de la question générale du règlement des différends. Pour M. Ouchakov, il n'y a pas lieu de prévoir un arbitrage alors que le projet stipule que les successions d'Etats doivent avoir lieu conformément au droit international contemporain et qu'elles n'affectent pas les régimes territoriaux. Un arbitrage n'est préconisé que pour remettre en cause des situations anciennes; or, il n'est pas possible d'appliquer rétroactivement les règles du droit international actuel. Il convient de bien préciser, à propos de l'article 6, que la future convention ne s'appliquera qu'aux successions d'Etats qui se produiront dans l'avenir. Il est bien évident que, si l'on juge à présent, et conformément au droit international moderne, les successions d'Etats intervenues au cours des siècles passés, la plupart d'entre elles apparaîtront illicites.

55. En conclusion, M. Ouchakov juge les articles 29 et 30 acceptables, sous réserve de modifications rédactionnelles, mais il exprime l'espoir que des précisions supplémentaires seront fournies dans le commentaire.

La séance est levée à 18 heures.

## 1288<sup>e</sup> SÉANCE

Mardi 2 juillet 1974, à 10 h 10

Président : M. Endre USTOR

Présents : M. Ago, M. Bedjaoui, M. Bilge, M. Calle y Calle, M. El-Erian, M. Elias, M. Hambro, M. Kearney, M. Martínez Moreno, M. Ouchakov, M. Ramangasoavina, M. Šahović, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Tammes, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat.