

ARTICLE 12  
AUTRES RÉGIMES TERRITORIAUX

« 1. Une succession d'États n'affecte pas en tant que telle :

*a)* Les obligations se rapportant à l'usage de tout territoire, ou aux restrictions à son usage, établies par un traité au bénéfice de tout territoire d'un État étranger et considérées comme attachées aux territoires en question ;

*b)* Les droits établis par un traité au bénéfice de tout territoire et se rapportant à l'usage, ou aux restrictions à l'usage, de tout territoire d'un État étranger et considérés comme attachés aux territoires en question.

2. Une succession d'États n'affecte pas en tant que telle :

*a)* Les obligations se rapportant à l'usage de tout territoire, ou aux restrictions à son usage, établies par un traité au bénéfice d'un groupe d'États ou de tous les États et considérées comme attachées à ce territoire ;

*b)* Les droits établis par un traité au bénéfice d'un groupe d'États ou de tous les États et se rapportant à l'usage de tout territoire, ou aux restrictions à son usage, et considérés comme attachés à ce territoire.

3. Les dispositions du présent article ne s'appliquent pas aux obligations conventionnelles de l'État prédécesseur prévoyant l'établissement de bases militaires étrangères sur le territoire auquel se rapporte la succession d'États ».

BIBLIOGRAPHIE

CRANDALL S.B., *Treaties. Their Making and Enforcement*, 2<sup>e</sup> éd., Washington, 1916 ; MILANOVITCH M., *Les changements de souveraineté par mutation territoriale et leurs effets juridiques en matière de législation, de juridiction et de traités*, Genève, 1920 ; UDINA M., « La succession des États quant aux obligations internationales autres que les dettes publiques », *R.C.A.D.I.*, 1933-II, vol. 44, pp. 665-773 ; CASTRÉN E.J.S., « Aspects récents de la succession d'États », *R.C.A.D.I.*, 1951-I, vol. 78, pp. 379-506 ; VALLAT F.A., « Some Aspects of the Law of State Succession », *Grotius Society*, 1955, vol. 41, pp. 123-135 ; O'CONNELL D.P., *The Law of State Succession*, Cambridge, 1956 ; Lord McNAIR A., *The Law of Treaties*, Oxford, 1961 ; O'CONNELL D.P., *State Succession in Municipal Law and International Law*, Cambridge, 1967 ; FITZGERALD P.J.,

« State Succession and Personal Treaties », *I.C.L.Q.*, 1962, vol. 11, pp. 843-847 ; CAFLISCH L., « The Law of State Succession », *NILR*, 1963, vol. 4, pp. 337-366 ; HERBST L., « Successione fra Stati e trattati non localizzati », *Dir. int.*, 1964, vol. 18, pp. 99-131 ; SHEARER I.A., « La succession d'États et les traités non localisés », *RGDIP*, 1964, vol. 68, pp. 5-59 ; MOCHI ONORY A.G., *La succession d'États aux traités et notes sur la succession entre organisations*, Milan, Giuffrè, 1968 ; MARCOFF M.G., *Accession à l'indépendance et succession d'États aux traités internationaux*, Fribourg, 1969 ; TREVES T., *La continuità dei trattati ed i nuovi Stati indipendenti*, Milan, 1969 ; O'CONNELL D.P., « Recent Problems of State Succession in Relation to New States », *R.C.A.D.I.*, 1970, vol. 130, pp. 95-206 ; RONZITTI N., *La successione internazionale tra Stati*, Milan, 1970 ; YASSEEN M.K., « La Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités », *AFDI*, 1978, vol. 24, pp. 59-113 ; STERN B., « La succession d'États », *R.C.A.D.I.*, 1996, vol. 262, pp. 9-347 ; DUMBERRY P. et TURP D., « La succession d'États en matière de traités et le cas de la sécession : du principe de la table rase à l'émergence di une présomption de continuité », *RBDI*, 2003, vol. 36, pp. 377-412 ; GAJA G., « Article 38 », in CORTEN O. et KLEIN P. (dir.), *Commentaire de la Convention de Vienne sur le droit des traités*, Bruxelles, Bruylant, 2006, pp. 1505-1522.

## SOMMAIRE

I.	TRAVAUX PRÉPARATOIRES .....	399
	1. <i>Au sein de la Commission du droit international</i> .....	399
	a) <i>La première mouture : article 22 bis</i> .....	399
	b) <i>La discussion en première lecture (1972)</i> .....	402
	c) <i>Les commentaires et les observations orales des gouvernements ainsi que le rapport du second rapporteur spécial (1974)</i> .....	404
	d) <i>La discussion en deuxième lecture (1974)</i> .....	409
	2. <i>Pendant la Conférence (1977-1978)</i> .....	412
II.	CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES DE LA DISPOSITION .....	419
	1. <i>Statut coutumier et but de la règle</i> .....	419
	2. <i>Les situations juridiques localisées au bénéfice de tout territoire d'un État étranger (§ 1er)</i> .....	424
	3. <i>Les régimes territoriaux localisés d'intérêt général (§ 2)</i> .....	432
	4. <i>L'exception des bases militaires étrangères (§ 3)</i> .....	443
III.	QUESTIONS CHOISIES .....	446
	1. <i>Définition de traité « localisé » ou « dispositif »</i> .....	446
	2. <i>Succession au traité ou succession au régime territorial établi par le traité ?</i> .....	449

3. *Persistence du principe même dans les cas de figure coloniaux, mandats et autres régimes « transitoires » ou de pouvoirs limités ?*..... 452

\*  
\*       \*  
\*

## I. TRAVAUX PRÉPARATOIRES

### 1. *Au sein de la Commission du droit international*

#### a) *La première mouture : article 22 bis*

1. Pendant la Conférence diplomatique, maints délégués n'hésitèrent pas à mettre en exergue les « difficultés » que l'article 12 a « posé à la Commission du droit international » (1), sa « complexité » ainsi que son « importance » (2). Les mêmes sentiments se retrouvent au sein de la Commission du droit international qui aborda la question de la succession à un certain type de traités territoriaux (ou à leurs effets) (3) par le biais du premier rapport de Sir H. Waldock en 1968. Ce dernier était clairement conscient que, en dépit de certaines affinités, la question de « la succession aux traités de « caractère local » ou de « disposition » est cependant plus controversée que celle du maintien en vigueur des frontières » (4). À ce stade-là, les deux cas de figure étaient en effet régis par une unique disposition ayant comme effet juridique celui de réserve générale au principe de l'intransmissibilité des traités internationaux en cas de succession.

(1) ROUVINE (États-Unis), 55<sup>e</sup> séance, 18 août 1978, *Comptes rendus analytiques des séances de la Commission plénière*, p. 145, § 35.

(2) MONCAYO (Argentine), 54<sup>e</sup> séance, 18 août 1978, *Comptes rendus analytiques des séances de la Commission plénière*, p. 136, § 6. Maresca (Italie) souligna que « l'article 12 est l'un des plus importants du projet » (21<sup>e</sup> séance, 20 avril 1977, *ibid.*, p. 134, § 14). De même, Dogan (Turquie) dira que « l'article 12 [...] est, par la forme et par le fond, l'article le plus important du projet de Convention » (54<sup>e</sup> séance, 18 août 1978, *ibid.*, p. 139, § 28).

(3) Voy. *infra*, III.2.

(4) Premier rapport, *A.C.D.I.*, 1968, vol. 2, p. 94. Le membre malgache fut clairvoyant lorsqu'il affirma : « S'agissant d'une Convention importante, il faudrait essayer d'obtenir un consensus, car, tant qu'un doute subsistera sur l'application de ces articles [à savoir les articles 11 et 12 de la CVSE], certains États ne ratifieront pas la Convention, ce qui en limitera gravement la portée et l'efficacité » (intervention de RAMANGASOAVINA, 1288<sup>e</sup> séance, 2 juillet 1974, *ibid.*, p. 221, § 52).

2. C'est dans son troisième rapport que Sir H. Waldock esquisse la *summa divisio* de ce qui deviendra l'article 12, à savoir d'une part (§ 1<sup>er</sup>) les accords (bilatéraux ou multilatéraux) *enracinés* (5) dans une partie précise du territoire de l'une des parties contractantes, et d'autre part (§ 2) les accords multilatéraux instituant des « régimes objectifs », concernant toujours un territoire spécifié, mais opposables *erga omnes* (6). Jusqu'ici, faut-il le relever, le rapporteur spécial n'avait envisagé la question des traités de frontière et celle des traités localisés que sous l'angle d'une réserve d'ordre général, faisant échec à l'intransmissibilité des traités. Ce n'est que dans son cinquième rapport qu'il présente ces deux cas de figure de manière distincte et séparée ayant chacun d'entre eux une autonomie propre.

3. À la suite d'un examen fouillé de la doctrine et d'une abondante pratique des États et jurisprudentielle, Sir H. Waldock propose à ses pairs de la Commission du droit international deux versions différentes, respectivement l'article 22 *bis* A et B. Fort de ces éléments de preuve de la règle coutumière, le rapporteur spécial déclare que de « nombreux États, notamment les États nouvellement indépendants, semblent partir du principe que certains traités de caractère territorial font exception au principe de la « table rase » » (7). Le futur article 12 n'envisage donc que les traités qui ont un caractère réel et permanent (8) (à la limite ayant une longue durée déterminée) et qui répondent aux intérêts d'un groupe d'États ou des États en général, voire à la Communauté internationale tout entière. En somme, ce genre de traités fait fi de la mutation territoriale – quelle qu'elle soit (sécession, unification, démembrement, État nouvellement indépendant) – car ils sont censés « *running with the land* » (9) ; ou, si l'on préfère le brocard latin : *res transit cum onere suo* (10). Il s'agit, en d'autres

(5) A. VERDROSS et B. SIMMA, *Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis*, 3<sup>e</sup> éd., Berlin, 1984, p. 616, § 998.

(6) Troisième rapport, *A.C.D.I.*, 1970, vol. 2, p. 40 (commentaire à l'article 6).

(7) Cinquième rapport, *A.C.D.I.*, 1972, vol. 2, p. 60, § 31.

(8) S.B. CRANDALL, *Treaties. Their Making and Enforcement*, 2<sup>e</sup> éd., Washington, 1916, p. 434.

(9) D.P. O'CONNELL, « Recent Problems of State Succession in Relation to new States », *R.C.A.D.I.*, 1970-III, vol. 130, p. 193.

(10) En ce sens, L. OPPENHEIM, *International Law. A Treatise*, 2<sup>e</sup> éd., London, 1912, p. 128, § 82 ; P. FIORE, *Il diritto internazionale codificato*, 4<sup>e</sup> éd., Turin, 1909, p. 140 ; S.B. CRANDALL, *Treaties. Their Making and Enforcement*, *op. cit.*, p. 435.

termes, de restrictions à l'exercice de la compétence territoriale ou, si l'on préfère, à la souveraineté territoriale (11).

4. Les deux versions soumises par le rapporteur spécial envisagent donc un genre de traités (quel que soit le nombre d'États parties) qui « créent des obligations et des droits relatifs à l'usage ou à la jouissance du territoire d'une autre partie » (§ 1<sup>er</sup>), quel que soit le type de mutation territoriale (dissolution, unification, sécession, etc.) (12). Ensuite, nous retrouvons une division qui deviendra centrale dans le futur article 12, selon que les droits créés par le traité « soient corrélativement *attachés* indéfiniment ou, selon le cas, pour une période déterminée, *au territoire* de l'autre partie » (lit. a)), ou, alternativement, que ces droits « soient accordés à un groupe d'États ou aux États en général » (lit. b)) (13). En d'autres termes, le premier alinéa fait de l'enracinement territorial (*ratione loci*) la *ratio iuris* de la transmissibilité, alors que le second met l'accent sur le rayonnement *ratione personarum* des droits établis, et fait donc de « l'intérêt général » du règlement conventionnel la raison de leur transmission malgré la succession d'États. Le paragraphe 2, commun aux deux cas de figure susvisés, fixe la date de l'entrée en vigueur du traité « à partir de la date de la succession d'États ». Enfin, le paragraphe 3 vise à définir, pour les besoins de la disposition, l'expression « territoire » (14).

5. Les deux versions se distinguent sur un seul aspect, dont on discutera plus loin (15), qui est celui de savoir si il y a succession au traité (version B) ou au régime (version A). Le rapporteur spécial n'ayant pas, de son propre aveu, de préférence tranchée, il proposa ces deux versions pour que les autres membres de la Commission du droit international pussent en débattre et choisir laquelle entre les deux dût être retenue.

(11) « Alle diese Bezeichnungen sind jedoch nur bildliche Ausdrücke für verschiedenen räumliche Abgrenzungen oder Beschränkungen der territorialen Souveränität eines Staates [...] » (A. VERDROSS et B. SIMMA, *Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis*, op. cit., p. 616, § 998.

(12) Intervention de SIR H. WALDOCK (1195<sup>e</sup> séance, *A.C.D.I.*, 1974, vol. 1, p. 283, § 2) ; d'AGO (1195<sup>e</sup> séance, *ibid.*, p. 285, § 18) ; de RAMANGASOAVINA (1288<sup>e</sup> séance, 2 juillet 1974, *ibid.*, p. 220, § 46).

(13) Italiques ajoutés.

(14) Selon le rapporteur spécial, même s'il est rare que des « accords de caractère dispositif soient conclus à l'égard soit de la zone contiguë soit des fonds marins, il est clair qu'il ne faut pas restreindre la notion de territoire aux zones terrestres » (1195<sup>e</sup> séance, *A.C.D.I.*, 1974, vol. 1, p. 283, § 4).

(15) Voy. *infra*, III.2.

b) *La discussion en première lecture (1972)*

6. Les débats au sein de la Commission du droit international se concentrèrent tout d'abord sur l'opportunité de rédiger deux dispositions différentes pour les traités établissant des frontières (article 22) et pour les autres traités territoriaux (article 22 *bis*). Mais avant cela, il sied de relever que certains membres de la Commission du droit international exprimèrent des doutes, voire une radicale et franche opposition à la solution consacrée dans l'article 22 *bis* consistant dans la transmission des droits et obligations conventionnels, malgré la succession d'États.

7. Force arguments, de poids et qualité inégaux, furent avancés par les frondeurs dans le dessein d'évincer l'article 22 *bis* du projet de codification ; nous les passerons en revue. D'aucuns soutinrent qu'il était ni possible ni souhaitable « de considérer en bloc les autres [c'est-à-dire hors les traités de frontière] traités territoriaux, ni de créer une règle unique applicable à tous ces traités » (16). On peut cependant rétorquer que, au-delà de la diversité, il émerge clairement un dénominateur commun, c'est-à-dire un statut particulier d'un traité « enraciné » afin de protéger un intérêt collectif, d'un groupe d'États déterminés ou d'un autre État (17).

8. Certains membres de la Commission du droit international optèrent pour la version A (18) (succession au traité), pour la version B (succession au régime) (19), voire encore de revenir à une clause de sauvegarde comme celle de l'article 3 de la CVSE (20). Ne furent pas peu nombreux les membres de la Commission du droit international qui soulignèrent l'exigence, dans une perspective de

---

(16) Interventions de TABIBI (1192<sup>e</sup> séance, *A.C.D.I.*, 1972, vol. 1, p. 268, § 75) et de HAMBRO (1194<sup>e</sup> séance, *ibid.*, p. 282, § 83).

(17) Même parmi les membres de la Commission du droit international les plus réticents vis-à-vis de la codification d'un tel cas de figure, émergeait la prise de conscience qu'une telle question « ne peut être passée sous silence » (BILGE, 1195<sup>e</sup> séance, *A.C.D.I.*, 1972, vol. 1, p. 288, § 40).

(18) Interventions de SETTE CAMARA (1194<sup>e</sup> séance, *ibid.*, p. 281, § 79), d'ELIAS (*ibid.*, p. 283, § 89), de YASSEEN (1195<sup>e</sup> séance, *ibid.*, p. 286, § 22), avec une précision cependant sur la nécessité de la cohérence avec le futur article 11 (voy. *infra*, note 21) et de QUENTIN-BAXTER (*ibid.*, p. 287, § 30).

(19) Interventions de HAMRO (*ibid.*, p. 282, § 82), même s'il « préférerait ne pas faire figurer un article de ce genre dans le projet » ; d'EL-ERIAN (1195<sup>e</sup> séance, *ibid.*, p. 284, § 6), ayant une « légère préférence » ; d'AGO (1195<sup>e</sup> séance, *ibid.*, p. 285, § 18).

(20) TSURUOKA, 1195<sup>e</sup> séance, *A.C.D.I.*, 1974, vol. 1, p. 284, § 9. Voy. *supra*, le commentaire y relatif.

cohérence systémique, d'adopter « les critères qui seront adoptés pour l'article 22, de façon à avoir, logiquement, deux articles symétriques » (21). D'autres encore, une toute petite minorité, manifestèrent leur opposition à la règle tout court (22).

9. D'aucuns soutinrent qu'il fallait exclure de son application le cas de figure des États nouvellement indépendants, car « il arrive parfois que la puissance coloniale ait conclu des traités en prenant davantage en considération ses propres intérêts que ceux du territoire dépendant » (23).

10. D'autres encore demandèrent à ce qu'on introduisît une différenciation de régime selon que le traité objet de la succession véhiculait des droits ou des obligations pour l'État successeur (24).

11. La première partie de la session 1972 se clôt sur un constat d'étonnement du rapporteur spécial vis-à-vis des critiques formulées à l'encontre de l'article 22. De surcroît, il observe un hiatus entre les opinions manifestées à l'égard des articles 21 et 22 pour ce qui est de la succession au traité (version A) ou à la situation (version B). En effet, alors que « 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, elle a été d'avis contraire dans le cas de l'article 22 » (25). La Commission du droit international finit par renvoyer l'article 22 *bis* au Comité de rédaction.

12. Ce dernier adopta la version A, légèrement remaniée pour prendre en compte le besoin de distinguer entre droits et obligations. À relever que le paragraphe 3, censé définir ce que l'on entendait par « territoires » aux fins de son application, fut définitivement supprimé. La nouvelle disposition qui sera désormais renumérotée en article 30 à la fin de la session de 1972 comporte désormais deux articles, à leur tour sous-divisés en deux alinéas, pour refléter la parfaite symétrie entre les deux cas de figure de

(21) Interventions d'AGO (1195<sup>e</sup> séance, *ibid.*, p. 285, § 18), de YASSEEN (*ibid.*, p. 286, § 22), d'USTOR (*ibid.*, p. 287, § 38), de BILGE (*ibid.*, p. 288, § 40), de KEARNEY (*ibid.*, p. 288, § 44).

(22) Ouchakov (1195<sup>e</sup> séance, *ibid.*, pp. 284-285, §§ 10-16) douta fortement non seulement du caractère *de lege lata*, mais également de l'opportunité d'insérer *sub specie lege ferenda* une telle exception à l'intransmissibilité des traités internationaux.

(23) Intervention de M. THIAM (1194<sup>e</sup> séance, A.C.D.I., 1972, vol. 1, p. 282, § 87). Voy. *infra*, III.3. Ce souci suscitera l'introduction d'une nouvelle disposition, à savoir le futur article 13 de la CVSE, au commentaire duquel nous renvoyons le lecteur.

(24) Intervention d'USTOR (1195<sup>e</sup> séance, A.C.D.I., 1972, vol. 1, p. 287, § 37).

(25) SIR H. WALDOCK, 1195<sup>e</sup> séance, A.C.D.I., 1972, vol. 1, p. 288, § 46.

traités qui y sont régis. Selon Ustor (président du Comité de rédaction) : « Le paragraphe 1<sup>er</sup> traite des situations créées par un traité de caractère territorial. Le paragraphe 2 traite d'une catégorie spéciale de situation créée par un traité et se rapporte à des questions telles que l'usage de voies d'eau internationales. Chacun des deux paragraphes est divisé en deux alinéas, le premier traitant des obligations, le second des droits » ; même dans le cas de figure régi par le paragraphe 2, « les droits ou obligations doivent avoir *un certain rapport avec le territoire* » (26). En résumé, deux bipartitions parcourent cette disposition : a) État ou groupe d'États déterminés / tous les États ; b) obligations / droits. Une condition est commune aux deux cas de figure, à savoir le rattachement territorial, ou si l'on préfère, son enracinement. Ainsi libellé et agencé, l'article 30 fera son apparition dans le rapport annuel présenté par la Commission du droit international à l'Assemblée générale en 1972.

c) *Les commentaires et les observations orales des gouvernements ainsi que le rapport du second rapporteur spécial (1974)*

**13.** Cette disposition ne manqua pas de susciter des réactions fort argumentées de la part des États. D'entrée de jeu, il importe de relever que maints commentaires font référence à des situations spécifiques qui continuent cependant de soulever des différends voire d'exacerber les relations entre certains États ; nous nous référons tout particulièrement aux régimes territoriaux entre la Somalie et l'Éthiopie ou, de manière générale, à la question des bases militaires (27), ainsi qu'à des concessions territoriales établies sur le territoire des nouveaux États indépendants par la puissance administrante ou coloniale (28). La question des traités léonins (ou « inégaux ») affleure ci et là dans les observations des gouvernements, mais elle sera rapidement – et judicieusement – écartée de la discussion (29).

(26) Intervention lors de la 1197<sup>e</sup> séance du 6 juillet 1972, *A.C.D.I.*, 1972, vol. 1, p. 298, § 6 (italiques ajoutés).

(27) *Voy. infra*, II.4.

(28) *Voy. infra*, III.3.

(29) « Le caractère éventuellement inégal d'un traité n'a rien à voir avec une succession d'États. C'est par référence à d'autres branches du droit international [c'est-à-dire le droit

14. Quant à la première, l'Éthiopie tint à préciser que les clauses du Traité anglo-éthiopien de 1897 « relatives aux droits de pacage restaient valides et qu'elles liaient tant l'Éthiopie que la Somalie » (30). La Somalie contesta la nature coutumière et la nécessité de *lege ferenda* du futur article 11 (à l'époque, art. 29), un ancien différend territorial l'opposant à l'Éthiopie dans la région de l'Ogaden (à ce jour encore irrésolu) (31). Ainsi, et par souci de cohérence et compte tenu des profondes affinités que l'article 12 entretient avec l'article 11 de la CVSE, la Somalie, sans pour autant élaborer davantage, réfuta en bloc les deux dispositions et en appela à la Commission pour qu'elle mît « au point des procédures institutionnalisées pour traiter des graves problèmes territoriaux hérités du colonialisme, tels que [les siens] qui représentent une menace pour la paix et la stabilité de nombreux pays nouvellement indépendants » (32).

15. La question de la transmissibilité des traités établissant des bases militaires fit sa première apparition et accompagna tout le processus de codification jusqu'à la Conférence. Sans surprise, elle fut évoquée d'entrée de jeu par Cuba qui – visant la base étatsunienne de Guantanamo (33) – prétendit qu'« en cas de changement radical dans la souveraineté d'un État, il ne pouvait y avoir de continuité à l'égard de responsabilités de ce genre » (34). Nous en discuterons plus loin de manière détaillée (35).

---

des traités] que cette question peut être tranchée », intervention de OUCHAKOV, 1287<sup>e</sup> séance, 2 juillet 1974, *A.C.D.I.*, vol. 1, p. 215, § 53 ; dans le même sens, BEDJAOUI (Algérie), *ibid.*, p. 136, § 37. Seul Sahovic, parmi les membres de la Commission du droit international, tenta en vain de convaincre ses confrères de faire figurer dans le commentaire du futur article 12 une mention selon laquelle les « traités inégaux resteront toujours des traités inégaux » (1288<sup>e</sup> séance, 2 juillet 1974, *ibid.*, p. 222, § 61). Le Royaume-Uni (Steel) annota très correctement d'un point de vue de technique juridique (droit des traités) que les traités auxquels on fait allusion « sont, en fait, des traités qui ont été conclus entre l'État prédécesseur et des États tiers. S'il y a inégalité, c'est celle de l'État prédécesseur, et non de l'État successeur » (20<sup>e</sup> séance, 20 avril 1977, *Comptes rendus analytiques des séances de la Commission plénière*, p. 130, § 18).

(30) *A.C.D.I.*, 1974, vol. 2, partie I, p. 328.

(31) Voy. *supra*, le commentaire de l'article 11.

(32) Somalie, *A.C.D.I.*, 1974, vol. 2, partie I, p. 338. Voy. aussi *infra*, note 74.

(33) La base fut cédée en bail perpétuel par traité en 1903 – en remerciement pour l'aide étatsunienne lors de la guerre d'indépendance cubaine – réaffirmé par le Traité de 1934.

(34) Cuba, *A.C.D.I.*, 1974, vol. 2, partie I, p. 75. Le clin d'œil à l'argumentation semblable de la nouvelle U.R.S.S. par rapport aux obligations contractées par le précédent régime tsariste. L'idée sous-jacente est qu'un bouleversement constitutionnel fait obstacle à la transmissibilité d'un régime conventionnel localisé.

(35) Voy. *infra*, II.4.

16. Il en alla de même pour la question relative à des traités localisés ou dispositifs conclus par la puissance administrante ou coloniale et grevant une partie du territoire du futur État nouvellement indépendant. Cette problématique et la revendication visant à exclure de la disposition des tels régimes territoriaux fut soulevée pour la première fois dans l'observation orale de la Roumanie au sein de la 6<sup>e</sup> Commission de l'Organisation des Nations Unies, qui tint à mettre en exergue que la survie d'un tel régime dépendait de sa compatibilité avec la souveraineté du nouvel État, de « son droit de disposer de ses ressources naturelles » (36) ainsi que de son droit à l'autodétermination (37). Ces aspects et limitations au champ opératoire de l'article 12 finiront par accoucher – lors de la Conférence – d'une nouvelle disposition, le futur article 13 de la CVSE (38).

17. Enfin, la plupart des gouvernements s'exprimèrent en faveur de la règle consacrée à l'article 30 (39) et n'hésitèrent pas à souligner qu'elle reflète le droit international général. Il fut même affirmé que « contester les régimes territoriaux » au prétexte de la succession d'États « créer[ait] le chaos dans les relations internationales » (40). Très judicieusement, les États-Unis saluèrent cette disposition en soulignant que son absence pourrait amener à « présumer que le fait de la succession peut être utilisé à l'appui de revendications tendant à [...] l'abolition de droits territoriaux » (41).

18. Certaines délégations souhaitèrent l'extension du champ opératoire de l'article de sorte qu'il envisageât « certains traités contenant des règles relatives à la situation juridique fondamentale

(36) *A.C.D.I.*, 1974, vol. 2, partie I, p. 75. De même, Zambie, *ibid.*, p. 77.

(37) Maroc, *ibid.*, p. 77.

(38) Nous renvoyons dès lors le lecteur *infra*, au commentaire de l'« Article 13 ».

(39) Kenya, *ibid.*, p. 328 ; Pays-Bas, *ibid.*, p. 332 ; République démocratique allemande, *ibid.*, p. 334 ; Tchécoslovaquie, *ibid.*, p. 342 ; Royaume-Uni, *ibid.*, p. 337 ; Suède, *ibid.*, pp. 341-342 ; France, *ibid.*, p. 74 ; Finlande, *ibid.*, p. 75 ; Grèce, *ibid.*, p. 75 ; Espagne, *ibid.*, p. 75 ; Danemark, *ibid.*, p. 75 ; Inde, *ibid.*, p. 75 ; Ghana, *ibid.*, p. 75 ; Égypte, *ibid.*, pp. 75-76 ; El Salvador, *ibid.*, p. 76 ; Koweït, *ibid.*, p. 76 ; Canada, *ibid.*, p. 77 ; Pakistan, *ibid.*, p. 77 ; Bulgarie, *ibid.*, p. 78 ; Éthiopie, *ibid.*, pp. 79-80.

(40) *A.C.D.I.*, 1974, vol. 2, partie I, p. 330.

(41) *Ibid.*, p. 327. Ils proposèrent néanmoins de simplifier la structure de l'article 30 en suggérant de supprimer la référence, au paragraphe 1<sup>er</sup>, à un « territoire particulier ». Il peut y avoir, soutenaient-ils, des cas où le régime territorial survit à la succession d'États même s'il ne se réfère pas à une parcelle précise du territoire affecté par la mutation territoriale car le régime « bénéficie à la fois à l'État tout entier et à la zone en question ». De même, Australie, *ibid.*, p. 75 ; Libéria, *ibid.*, p. 75 ; Nouvelle-Zélande, *ibid.*, p. 76.

de la *population* du territoire en question, tels que les traités concernant des minorités, le droit de choisir une nationalité particulière, et d'autres traités garantissant les droits fondamentaux et les libertés fondamentales de la population du territoire qui est affecté par un changement de souveraineté » (42).

19. D'autres, en revanche, prièrent le rapporteur d'indiquer qu'une telle disposition ne devait pas s'appliquer dans le cas de figure des traités inégaux et devait se limiter aux seuls régimes territoriaux – établis par traités – qui « servent les intérêts de la coopération internationale pacifique conformément aux buts et principes de la Charte des Nations Unies » (43).

20. Le deuxième rapporteur, Sir F. Vallat, prit soin de répondre aux questions et autres demandes de modification dans son premier rapport soumis à la Commission du droit international en soulignant que les « articles 29 et 30 (futurs 11 et 12 de la CVSE) avaient été les plus abondamment commentés, sans doute parce qu'ils touchaient aux problèmes les plus difficiles » (44). Il ajouta, *in fine*, que « des dispositions comme celles des articles 29 et 30 sont indispensables » (45).

21. Dans l'ordre, le rapporteur spécial examina les différentes problématiques soulevées par les observations et commentaires des États. Tout d'abord, la question des traités léonins au regard desquels il affirma correctement que « l'article 30 ne préjuge aucune des causes d'annulation ou d'extinction d'un traité » (46) ; en d'autres termes, le maintien d'un régime territorial établi par traité n'avait pas comme effet juridique, tant s'en faut, d'assainir d'éventuels vices ou de blinder l'engagement conventionnel contre toute cause d'extinction. L'État successeur *héritait* le traité, mais également donc tous ses défauts ainsi que, éventuellement, les revendications que l'État prédécesseur aurait pu faire valoir. Bien évidemment, pour ce qui est des causes de nullité relative, il fallait prendre en compte le comportement de l'État prédécesseur lequel, titulaire originel du motif de nullité, pouvait aussi bien renoncer à

(42) Pays-Bas, *ibid.*, p. 332. De même, sans toutefois spécifier quelles catégories de traités devraient être incluses, France, *ibid.*, p. 74. Voy. aussi *infra*, III.1.

(43) République démocratique allemande, *ibid.*, p. 334. De même, Tchécoslovaquie, *ibid.*, p. 342.

(44) Premier rapport, A.C.D.I., 1974, vol. 2, partie I, p. 83.

(45) Premier rapport, A.C.D.I., 1974, vol. 2, partie I, p. 85.

(46) *Ibid.*, p. 87.

l'invoquer soit explicitement soit par comportement pouvant être qualifié d'acquiescement. C'est là l'application de la règle contenue en l'article 45 de la CVDT ; mais en dehors de ce cas de figure, l'État successeur n'est pas privé de la possibilité d'invoquer l'un quelconque des motifs prévus par le droit des traités si les conditions à cet effet sont remplies.

**22.** Les USA avaient exprimé le souhait que l'article 30 fût simplifié (47) et clarifié, notamment pour ce qui était des catégories de traités internationaux qui sont envisagés par cette disposition. Le rapporteur spécial partagea ce souci et exprima l'opinion qu'une telle question dût être « examinée plus avant par la Commission » (48).

**23.** La délégation cubaine – entre autres États – avait soulevé l'exception des bases militaires comme ne devant pas être incluses dans les prévisions de l'article 30. À l'inverse des USA qui avaient exprimé des doutes sur l'utilité de la référence « partie donnée du territoire » dans le paragraphe 1<sup>er</sup>, Sir F. Vallat souligne justement que c'est grâce à cette spécification que les traités établissant des bases militaires ne sont pas couverts par cette disposition. En effet, ajouta-t-il, ces traités confèrent certes un avantage à un État étranger eu égard à un territoire particulier, mais ne sont pas au *bénéfice d'une partie donnée du territoire de cet État étranger* » (49). En d'autres termes, dans la structure du régime conventionnel établissant une base militaire vient à manquer la caractéristique fondamentale des régimes territoriaux de nature servitudinaire consistant en la présence d'un fond servant et d'un fond dominant ; dans le cas d'espèce, c'est un État (tout entier) qui jouit de la base militaire et non une « partie donnée » de son territoire (50).

**24.** Certaines délégations avaient souhaité étendre l'application de l'article 30 à des cas analogues à ceux des traités territoriaux, par exemple aux traités relatifs à la « situation juridique fondamentale de la population du territoire en question » (51). Le rap-

(47) Les États-Unis avaient notamment mis en exergue l'inutilité de prévoir dans le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 30 la référence « territoire particulier » (voy. *supra*, note 37).

(48) *Ibid.*, p. 88.

(49) *Id.*

(50) Voy. *infra*, II.2. et II.4.

(51) Voy. *supra*. Voy. aussi l'intervention de M. TAMMES, 1287<sup>e</sup> séance, 1<sup>er</sup> juillet 1974, A.C.D.I., 1974, vol. 1, p. 213, § 34 : « Il y a des nombreuses dispositions conventionnelles qui garantissent, par-delà toutes les vicissitudes de souveraineté territoriale, le libre accès de la population aux monuments, aux sanctuaires religieux et aux puits. Ce sont ces besoins

porteur spécial tout en exprimant le grand intérêt que revêt cette question (52) précisa que « cette observation va bien au-delà du type de régime territorial auquel se rapporte l'article 30 », décidant ainsi de ne pas inclure de tels traités dans le champ opératoire de cet article (53). En effet, malgré une ultime tentative faite par certains membres lors de la discussion en deuxième lecture, le président du Comité de rédaction de l'article 30 (M. Hambro) annota sagement que le « Comité avait envisagé la possibilité d'insérer les mots « ou de ses habitants » après les mots « au bénéfice de tout territoire d'un État étranger », dans l'alinéa *a*) du paragraphe 1<sup>er</sup>. Cependant, il y a renoncé, parce qu'en dernière analyse les droits et les obligations sont toujours établis au bénéfice des habitants d'un territoire » (54). Cette prise de position tranche néanmoins avec une certaine doctrine, certes non majoritaire, qui a de longue date prôné la transmissibilité des traités accordant, par exemple, « à certaines personnes la garantie du libre exercice d'un culte [comme le Concordat de 1801 en Alsace-Lorraine], la faculté de jouir de certains établissements d'utilité locale, etc. » (55).

d) *La discussion en deuxième lecture (1974)*

**25.** Le rapporteur spécial ouvrit le bal final des discussions substantielles au sein de la Commission du droit international en affirmant que les articles 29 et 30 « constituent des clauses de sauvegarde de caractère limité et rien de plus » et, ajouta-t-il, « pour ardues et controversés qu'ils soient, [ils] peuvent donc être abordés

---

humains, simples mais importants, que le gouvernement néerlandais avait à l'esprit en formulant ses observations (doc. A/CN.4/275/Add.1), bien plus qu'un système complet de droits de l'homme et de libertés fondamentales. » Un autre membre de la Commission du droit international évoqua de manière plus générique les traités qui portent sur les « problèmes qui affectent la condition de la population des territoires frontaliers » (M. MORENO, *ibid.*, p. 214, § 45), comme par exemple les droits de pacage (voy. le commentaire du Kenya, *supra*, note 35). De même, RAMANGASOAVINA, 1288<sup>e</sup> séance, 2 juillet 1974, *ibid.*, p. 220, § 50.

(52) Intervention lors de la 1289<sup>e</sup> séance du 3 juillet 1974, *ibid.*, p. 227, § 46.

(53) *Ibid.*, p. 88. En ce sens, BILGE, 1289<sup>e</sup> séance, 3 juillet 1974, *ibid.*, p. 225, § 20.

(54) Intervention lors de la 1290<sup>e</sup> séance du 5 juillet 1974, *ibid.*, p. 266, § 34. Cette position se retrouvera dans le paragraphe 48 du commentaire de la Commission du droit international à l'article 12 (A.C.D.I., vol. 2, partie I, p. 214, § 48).

(55) P. FAUCHILLE, *Traité de droit international public*, t. 1, partie I, Paris, 1922, pp. 345-346. De même W.E. HALL, *A Treatise on International Law*, 8<sup>e</sup> éd., Oxford, 1924, p. 115 ; C.D. BLUNTSCHLI, *Le droit international codifié*, trad. de l'allemand, Paris, 1870, article 47, p. 74.

en toute confiance » (56). Il est vrai en effet que l'article 30 recueillit d'emblée une assez large majorité (57).

**26.** Toutefois, au sein de la Commission du droit international, le nombre d'opposants était inversement proportionnel à l'intensité et à la radicalité de l'opposition. À certains égards, et faisant une certaine simplification on retrouve en toile de fond les deux fractures fondamentales qui traversaient la Communauté internationale de l'époque : Ouest / Est (58) et Nord / Sud. De sorte que les opposants à l'article 30 se retrouvaient – à un certain degré de probabilité – dans le deuxième élément de ces deux couples. Ainsi, M. Tabibi qui manifesta, tout au long du processus de codification une farouche opposition à cette disposition. En affirmant que le commentaire de la Commission du droit international relatif à l'article 30 a été « rédigé en grande partie d'un article écrit par O'Connell en 1962 », le membre afghan de la Commission stigmatisa la conduite de cette dernière qui s'est basée sur « deux ou trois affaires [...] pour établir des règles qui [couvrent] tous les cas complexes, politiques et juridiques, de régimes de frontière et de régimes territoriaux établis par un traité » (59). D'après M. Tabibi, l'article 30 aurait été inclus dans la codification pour faire pendant à l'article 62, § 2, lit. a), de la CVDT (60), alors qu'il est contredit par la pratique internationale et est de surcroît en

(56) Voy. 1286<sup>e</sup> séance, 28 juin 1974, *A.C.D.I.*, vol. 1, p. 208, § 51.

(57) TAMES, 1287<sup>e</sup> séance, 1<sup>er</sup> juillet 1974, *ibid.*, p. 213, §§ 29-36 ; M. MORENO, *ibid.*, p. 214, §§ 40-45 ; OUCHAKOV, *ibid.*, pp. 214-215, §§ 46-55 : « les arguments en faveur du maintien des articles 29 et 30 sont pratiquement irréfutables » ; AGO, 1288<sup>e</sup> séance, 2 juillet 1974, *ibid.*, p. 217, § 15 : « les articles à l'examen sont absolument nécessaires et les arguments en faveur de leur maintien irréfutables » ; ELIAS, *ibid.*, pp. 219-220, §§ 38-44 ; RAMNAGASOAVINA, *ibid.*, pp. 220-221, §§ 45-52 ; TSURUOKA, *ibid.*, p. 221, § 54 ; SAHOVIC, *ibid.*, pp. 221-222, §§ 57-62 ; KEARNEY, *ibid.*, p. 222, §§ 63-69 : « les articles 29 et 30 sont indispensables dans le projet » ; EL-ERIAN, 1289<sup>e</sup> séance, 3 juillet 1974, *ibid.*, p. 223, §§ 2-5 ; YASSEEN, *ibid.*, p. 223, §§ 6-8 ; USTOR, *ibid.*, p. 225, §§ 21-25.

(58) Avec cependant la notable exception du membre soviétique de la Commission du droit international (voy. *supra*, note 52) et de la délégation de cet État à la Conférence, clairement favorables à l'article 12 tel que proposé par Commission du droit international (voy. *infra*, I.2.), rejetant ainsi les propositions d'amendement cubain, argentin et mexicain relatives aux bases militaires. Il est vrai, ne peut-on s'empêcher de penser, que cet aspect spécifique de l'article 12 de la CVSE dépassait les clivages idéologiques spécifiques à la Guerre froide et rapprochait les deux blocs sur des intérêts communs de *Realpolitik* bien connus dans l'histoire des relations internationales, à savoir l'établissement de bases militaires sur les territoires des États amis ou vassaux.

(59) Voy. 1287<sup>e</sup> séance, 1<sup>er</sup> juillet 1974, *A.C.D.I.*, vol. 1, p. 211, § 17.

(60) « Un changement fondamental de circonstances ne peut pas être invoqué comme motif pour mettre fin à un traité ou pour s'en retirer : a) s'il s'agit d'un traité établissant une frontière [...] ».

porte-à-faux avec l'article 53 de la CVDT. De plus, renchérit-il, force États n'ont pas soumis leurs commentaires négatifs « pour des raisons politiques » alors que leur pratique tendrait à infirmer l'article 30. Parmi ces États, il évoque le cas du Japon et de la Chine (61).

27. D'autres encore doutèrent de l'utilité pratique de l'article 30 en craignant de surcroît qu'il n'eût pour effet d'empêcher que la validité du traité ne pût être contestée ou son extinction déclarée pour des causes prévues par le droit des traités, de sorte que le régime territorial – même invalide – ne fût gelé à jamais (62).

28. Le rapporteur spécial, après avoir remercié les autres membres de la Commission du droit international du fait que le « débat s'est déroulé à un très haut niveau », tint à souligner « que sa proposition se fonde essentiellement sur un droit coutumier établi de longue date » (63). Entre autres observations, il réitéra que « rien dans les articles 29 et 30 ne vise à influencer sur la question de la validité ou de l'invalidité du traité lui-même » (64). À cette fin, la Commission du droit international décida, afin de dissiper tout malentendu, d'insérer une nouvelle disposition commune aux articles susvisés, provisoirement numérotée « article 30 *bis* » contenant précisément cette sauvegarde (65). Cette disposition devient donc une sorte de clause de sauvegarde à une *autre* clause de sauvegarde – plus générale – portant sur la continuité des régimes territoriaux malgré la succession d'États.

29. En d'autres termes, de même que la succession d'États ne portait pas atteinte à la transmission du régime territorial, de même celle-ci n'avait aucune influence sur la validité de ce dernier. L'État successeur, héritait en quelque sorte non seulement du régime territorial, mais des éventuelles causes de nullité ou d'extinction susceptibles d'affecter le traité en question. Par souci de complétude, il eût été peut-être utile d'ajouter que l'État successeur héritait également de toute revendication qu'aurait pu faire

(61) Voy. 1287<sup>e</sup> séance, 1<sup>er</sup> juillet 1974, *A.C.D.I.*, vol. 1, pp. 211-213, §§ 11-28.

(62) Intervention de THIAM, 1287<sup>e</sup> séance, *ibid.*, pp. 213-214, §§ 37-39. La question refit surface à plusieurs reprises aussi bien au sein de la Commission du droit international que lors de la Conférence diplomatique.

(63) Intervention lors de la 1289<sup>e</sup> séance du 3 juillet 1974, *ibid.*, p. 227, § 38.

(64) *Ibid.*, p. 227, § 42.

(65) « Questions relatives à la validité d'un traité. Rien dans les présents articles n'est considéré comme préjudicant en quoi que ce soit à une question relative à la validité d'un traité. »

valoir l'État prédécesseur. Mais cette question dépassait le mandat de codification puisque elle portait sur la succession à des titres juridiques autres que conventionnels.

**30.** Dans le même registre, d'aucuns, tout en admettant que l'article 30 « exprime correctement le droit coutumier », s'interrogèrent sur la question de savoir si la succession s'effectue au niveau du traité ou à celui du régime. Dans ce deuxième cas de figure, argumentent-ils, l'article 30 n'aurait pas sa place dans la présente codification, puisque il s'agirait d'une « succession d'États dans les matières autres que les traités » (66), que la Commission du droit international examinait aussi parallèlement. Sir F. Vallat observa à juste titre que le fait « d'inclure des dispositions analogues à celles des articles 29 à 30 » dans cet autre projet de codification de la Commission du droit international ne constituait pas « une raison, à son avis, pour supprimer ces article dans le projet à l'étude » (67).

**31.** Finalement, il fut décidé d'approuver les articles 30 et 30 *bis* et des les transférer « dans la partie I du projet » (68). Le déplacement de ces dispositions entraînera leur renumérotation en respectivement articles 12 et 13 ; s'achève ainsi leur itinéraire de codification au sein de la Commission du droit international.

## 2. Pendant la Conférence (1977-1978)

**32.** L'examen des débats initiaux lors de la Conférence révèle une large palette de prises de positions vis-à-vis de l'article 12 du projet ; on dénombre ainsi les délégations favorables (69),

---

(66) HAMBRO, 1288<sup>e</sup> séance, 2 juillet 1974, *A.C.D.I.*, vol. 1, p. 218, § 31. Notamment Bedjaoui (*ibid.*, p. 218, § 31) qui s'était demandé s'il n'y eût été pas plus opportun de traiter de ces questions dans le cadre de ce mandat de codification, dont il avait été nommé par ailleurs rapporteur spécial. À cet égard, il n'est pas oiseux de rappeler que finalement ce projet de codification – qui connut des fractionnements et vicissitudes divers – n'envisagea pas de dispositions régissant ces questions. Voy. aussi *infra*, III.2.

(67) SIR F. VALLAT, *ibid.*, p. 227, § 40.

(68) Voy. 1296<sup>e</sup> séance, 18 juillet 1974, *ibid.*, p. 266, § 35.

(69) HERNDL (Autriche), *ibid.*, p. 125, § 35 ; YIMER (Éthiopie), *ibid.*, p. 126, § 42 ; SAKO (Côte d'Ivoire), *ibid.*, p. 126, § 45 ; RANJEVA (Madagascar), *ibid.*, pp. 126-127, §§ 47-50 ; BADAR (Oman), 20<sup>e</sup> séance, 20 avril 1977, *ibid.*, p. 129, § 5 ; États-Unis, *ibid.*, p. 129, §§ 6-10 ; SHAHABUDEEN (Guyane), *ibid.*, p. 131, § 24 ; NAKAGAWA (Japon), *ibid.*, p. 132, § 32 ; STEEL (Royaume-Uni), *ibid.*, pp. 130-131, §§ 15-23. Force est de rappeler que cette ancienne puissance coloniale et mandataire a appliqué systématiquement le principe consacré dans l'article 12 lors des accessions à l'indépendance qu'elle eut à concéder ou à accompagner.

celles qui exprimèrent indifférence (70), des doutes (71), voire des réserves (72) allant jusqu'à la suppression (73) de la disposition. Parmi ces dernières, il convient de mentionner la Somalie, selon laquelle cette disposition n'était « appuyé[e] ni par la doctrine ni par la pratique des États, et il faudrait établir une distinction entre les traités et les accords conclu dans le cadre de certaines situations en Europe et ceux qui l'ont été en faveur d'intérêts coloniaux », car, a-t-il été allégué, ces derniers mettent en jeu « les intérêts des puissances impérialistes » (74). À cet égard, l'expert de la Conférence rétorqua que le principe était le fruit de la distillation d'une pratique non seulement européenne, mais également « d'autres régions du monde » (75).

**33.** C'est la délégation finlandaise qui, la première, soumet une proposition officielle d'amendement visant à « amalgamer les alinéas *a*) des paragraphes 1<sup>er</sup> et 2 et, d'autre part, les alinéas *b*) des mêmes paragraphes pour en faire respectivement un seul alinéa *a*) et un seul alinéa *b*) » (76). Cet effort de simplification

---

D'autres délégations favorables : MUPENDA (Zaïre), 21<sup>e</sup> séance, 20 avril 1977, p. 134, § 12 ; MARESCA (Italie), *ibid.*, p. 135, § 16 ; STUTTERHEIM (Pays-Bas), 21<sup>e</sup> séance, 20 avril 1977, *ibid.*, p. 136, § 28 ; HUMAIDAN (Yémen démocratique), *ibid.*, p. 136, § 29 ; TREVIRANUS (République fédérale d'Allemagne), *ibid.*, p. 136, § 31 ; BEDJAOUI (Algérie), *ibid.*, p. 136, § 35 ; AL-KATIFI (Irak), *ibid.*, p. 137, § 44 ; SNEGIREV (U.R.S.S.), *ibid.*, p. 138, § 47 ; DAHLREUP (Danemark), *ibid.*, p. 138, § 49 ; PANCARCI (Turquie), *ibid.*, p. 138, § 51 ; MANGAL (Afghanistan), *ibid.*, p. 139, §§ 61-62 ; YANGO (Philippines), *ibid.*, pp. 139-140, §§ 63-69.

(70) KRISHNADASAN (Souaziland), 21<sup>e</sup> séance, 20 avril 1977, *ibid.*, p. 140, § 70.

(71) HELLNERS (Suède), 20<sup>e</sup> séance, 20 avril 1977, *ibid.*, pp. 129-130, §§ 11-12. Comme l'on sait la Suède était en partie en cause dans l'affaire célèbre des Îles d'Åland et tenait dès lors à ce que la Commission du droit international élucide, incidemment, le titre juridique dans ce genre de situations. Voy. *infra*, §§ 81-86.

(72) KAPETANOVIC (Yougoslavie), 21<sup>e</sup> séance, 20 avril 1977, *ibid.*, p. 133, § 3 ; MIRCEA (Roumanie), *ibid.*, p. 137, § 41.

(73) MBACKÉ (Sénégal), *ibid.*, pp. 127-128, §§ 51-53.

(74) OSMAN (Somalie), 19<sup>e</sup> séance, 19 avril 1977, *ibid.*, p. 127, §§ 56-55. Cette intervention déclencha l'immédiate réponse du délégué éthiopien, État avec lequel la Somalie entretient un conflit territorial aigu dans la région de l'Ogaden (voy. aussi *supra*, § 14). L'argument relatif aux intérêts des puissances impérialistes ou coloniales résonne comme un écho lointain dans ce que dit J. B. MOORE, *A Digest of International Law*, vol. 1, Washington, 1906, p. 402, § 98 : « As I have suggested, these concessions, made by a military monarchy for cables and railroads through colonies, were by no means entered into without regard to the benefit and conveniences of the central government as sovereign over the colonies [...]. To regard them as exclusively for local benefit would, therefore, be to ignore obvious facts. »

(75) SIR F. VALLAT, 20<sup>e</sup> séance, 20 avril 1977, *ibid.*, p. 132, § 35. Voy. aussi *infra*, II.1.

(76) Voy. 19<sup>e</sup> séance, 19 avril 1977, *Comptes rendus analytiques des séances de la Commission plénière*, p. 122, § 10. Cet amendement fut appuyé par ARIFF (Malaisie), *ibid.*, p. 123, §§ 15-17 ; RITTER (Suisse), 20<sup>e</sup> séance, 20 avril 1977, *ibid.*, p. 132, §§ 30-31. *Contra* SHAHABUDDIEN (Guyane), 20<sup>e</sup> séance, 20 avril 1977, p. 131, §§ 25-27 ; SIEV (Irlande), 21<sup>e</sup> séance,

formelle n'aboutira finalement pas. L'expert consultant de la Conférence observa à cet égard que les deux alinéas envisagent deux cas de figure distincts et séparés ; le premier se réfère à un « accord entre les deux concernant un droit attaché à un territoire [et] c'est le fait que le *droit est attaché au territoire qui est le trait distinctif du droit en question* ». En revanche, dans le deuxième alinéa, « l'on dispose en faveur d'un groupe d'États ou de tous les États lorsque *le droit ou l'obligation n'est pas attaché(e) en tant que tel(le), au territoire du groupe d'États ou de tous les États* » (77). Il en découle donc que le critère distinctif réside dans l'enracinement ou non des droits et obligations au territoire affecté par la mutation territoriale (78). Dans le même registre, à savoir dans le souci exprimé par certaines délégations de simplifier l'article 12 en supprimant la distinction entre droits et obligations, Sir F. Vallat rétorqua correctement que le régime juridique attaché aux droits et aux obligations – dont cette disposition assure la continuité – n'est pas identique (79). On saurait difficilement lui donner tort (80).

**34.** D'autres amendements – touchant cette fois-ci au fond – doivent retenir davantage notre attention car ils occuperont les délégations à Vienne. Ces amendements portent sur deux questions fondamentales sur lesquelles la Commission du droit international s'était penchée durant ses travaux. D'une part, la question des bases militaires et, d'autre part, l'incompatibilité de l'article 12 avec la souveraineté économique des États (notamment les États successeurs) sur leurs ressources naturelles et plus généralement avec le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Cette dernière problématique donnera lieu à un article spécifique, à savoir le futur article 13 de la CVSE au commentaire duquel nous renvoyons le lecteur (81). En revanche, la *vexata quaestio* des bases militaires, qui semblait avoir été résolue par la Commission du droit

20 avril 1977, *ibid.*, p. 134, § 9 ; BEDJAOU (Algérie), *ibid.*, p. 136, § 35. Voy. aussi *infra*, II.2. et II.3.

(77) SIR F. VALLAT, 21<sup>e</sup> séance, 20 avril 1977, *ibid.*, p. 135, § 17 (italiques ajoutés).

(78) Voy. aussi *infra*, II.2. et II.3.

(79) SIR F. VALLAT, 21<sup>e</sup> séance, 20 avril 1977, *Comptes rendus analytiques des séances de la Commission plénière*, p. 135, § 17 (italiques ajoutés). Dans le même registre (formel), il convient de mentionner l'amendement soumis par la Malaisie visant à amalgamer les deux paragraphes, car au fond le « seul élément nouveau du paragraphe 2 est la référence à un groupe d'États ou à tous les États » (ARIFF (Malaisie), 19<sup>e</sup> séance, *ibid.*, p. 123, § 15).

(80) Voy. *infra*, II.2.

(81) Voy. *infra*, « Article 13 ».

international (82) sera examinée ci-après. Enfin, la Conférence diplomatique décidera de supprimer l'éphémère article 13 (anciennement article 30 *bis*) sur la validité des traités. Nous en discuterons plus loin dans cette section.

**35.** C'est à la délégation mexicaine d'avoir proposé la première un amendement visant à exclure du champ opératoire de l'article 12 les « obligations qui se rapportent à des bases militaires, navales ou aériennes qui ont été établies au bénéfice de l'État prédécesseur ou d'autres États [car] elles constituent une menace d'emploi de la force et d'intimidation » (83). Cet amendement avait comme but d'ajouter un paragraphe supplémentaire à l'article, ce qui d'ailleurs adviendra. L'Argentine soumit aussi un sous-amendement ayant une teneur similaire à l'amendement mexicain (84). Enfin et sans surprise, Cuba, qui avait déjà envoyé à la Commission du droit international un commentaire en ce sens, proposa un amendement allant dans la même direction que celui mexicain (85). Selon le délégué de cet État, « c'est un fait notoire que les puissances coloniales ont imposé des traités illégaux qui restreignent la souveraineté des États successeurs » (86). Ici aussi, l'amendement proposait l'adjonction d'un troisième paragraphe. La

(82) La Commission du droit international évacue la question dans le paragraphe 25 de son commentaire (*A.C.D.I.*, 1974, vol. 2, partie I, p. 209, § 25). Voy. aussi *infra*, II.4.

(83) M. SEPULVEDA (Mexique), doc. A/CONF.80/C.1/L.18, *ibid.*, p. 123, § 11 : « Sont exclus des effets du présent article les traités relatifs aux bases militaires, navales ou aériennes établies sur le territoire de l'État successeur au bénéfice de l'État prédécesseur ou d'autres États. Ces traités cesseront d'être en vigueur du fait de la succession. »

(84) La partie relative aux bases militaires était ainsi rédigée : « Les dispositions des paragraphes précédents ne s'appliquent pas [...] aux restrictions à son usage [territoire d'un État], imposées par un traité relatif à l'établissement de bases militaires de l'État prédécesseur ou d'un autre État partie [...] » (doc. A/CONF.80/C.1/L.27). L'autre exception de cet amendement visait la souveraineté de l'État sur ses ressources naturelles.

(85) « Sont exclus de l'application des paragraphes précédents et sont considérés comme illégaux du fait qu'ils violent les principes de la Charte des Nations Unies les traités et les concessions qui sont conclus dans des conditions d'inégalité, ou qui méconnaissent ou restreignent la souveraineté de l'État successeur sur une partie quelconque de son territoire, en particulier quand sont établies ou que l'on cherche à établir des bases militaires, navales ou aériennes » (doc. A/CONF.80/C.1/L.20).

(86) Al. SALAS (Cuba), *ibid.*, p. 123, § 14.

Tanzanie (87), la Namibie (88), l'Autriche (89), la Côte d'Ivoire (90), le Madagascar (91), la Guyane (92), la Yougoslavie (93), le Yémen démocratique (94), la Roumanie (95), les Philippines (96) ainsi que le Swaziland (97) appuyèrent les amendements mexicain, argentin et cubain pour ce qui est des bases militaires (98). D'autres délégations estimèrent en revanche que l'article 12 était suffisamment explicite pour qu'il se rendît nécessaire d'ajouter un paragraphe spécifique excluant les bases militaires de son champ opératoire (99).

**36.** D'autres délégations encore soulignèrent que ces amendements étaient, au mieux, superfétatoires car les accords relatifs aux bases militaires, comme déjà souligné par Sir F. Vallat dans son premier rapport et par la Commission du droit international dans le commentaire correspondant, n'étaient pas régis par l'article 12 (100). Face à cette crispation (101) devant l'utilité ou non

(87) KATEKA, 21<sup>e</sup> séance, 20 avril 1977, *ibid.*, p. 125, § 29, et p. 135, § 23 : le délégué de cet État contesta de manière véhémement l'interprétation que fit la Commission du droit international des Accords de Belbases (souvent cités comme exemple par la doctrine également).

(88) ROBINSON (Conseil des Nations Unies pour la Namibie), *ibid.*, p. 125, § 31. Comme il fut observé par cette délégation : « Le Conseil des Nations Unies pour la Namibie sait fort bien qu'il existe en Namibie des bases militaires établies par ceux qui en occupent illégalement le territoire, avec la complicité d'autres États et contrairement aux vœux et aux intérêts du peuple namibien » (21<sup>e</sup> séance, 20 avril 1977, *ibid.*, p. 139, § 55). La base militaire à laquelle il est fait ici clairement allusion est la base sud-africaine de Walvis Bay, finalement rétrocédée à la Namibie nouvellement indépendante le 28 février 1994.

(89) HERNDL, *ibid.*, p. 126, § 38.

(90) *Ibid.*, p. 126, § 46, tout en préférant l'amendement mexicain à celui cubain, jugé « trop vague et trop général ».

(91) RANJEVA, *ibid.*, p. 127, §§ 48-49.

(92) SHAHABUDEEN, 20<sup>e</sup> séance, 20 avril 1977, pp. 131-132, §§ 28-29.

(93) KAPETANOVIC, 21<sup>e</sup> séance, 20 avril 1977, *ibid.*, p. 133, § 4.

(94) HUMAIDAN, *ibid.*, p. 136, § 29.

(95) MIRCEA, *ibid.*, p. 137, § 41.

(96) YANGO, *ibid.*, p. 140, § 69.

(97) KRISHNADASAN, 21<sup>e</sup> séance, 20 avril 1977, *ibid.*, p. 140, § 74.

(98) Rappelons que ces amendements prévoyaient un autre volet soulignant l'exigence de la compatibilité de la continuité du traité avec la souveraineté sur les ressources naturelles.

(99) YIMER (Éthiopie), 19<sup>e</sup> séance, 19 avril 1977, *ibid.*, p. 126, § 43.

(100) KEARNEY (États-Unis), 20<sup>e</sup> séance, 20 avril 1977, p. 129, §§ 8-9 ; STEEL (Royaume-Uni), *ibid.*, p. 130, §§ 17-18 ; NAKAGAWA (Japon), *ibid.*, p. 132, § 33 ; SIEV (Irlande), 21<sup>e</sup> séance, 20 avril 1977, *ibid.*, p. 134, § 8 ; MARESCA (Italie), *ibid.*, p. 135, § 16 ; STUTTERHEIM (Pays-Bas), 21<sup>e</sup> séance, 20 avril 1977, *ibid.*, p. 136, § 28 ; TREVIRANUS (République fédérale d'Allemagne), *ibid.*, p. 136, § 33 ; SNEGIREV (U.R.S.S.), *ibid.*, p. 138, § 48 ; DAHLREUP (Danemark), *ibid.*, p. 138, § 50 ; PANCARCI (Turquie), *ibid.*, p. 138, § 53 ; GILCHRIST (Australie), *ibid.*, p. 141, § 79.

(101) Le délégué mexicain observa, non sans ironie, qu'il « était loin de penser qu'en présentant son amendement il ouvrirait la boîte de Pandore » (21<sup>e</sup> séance, 20 avril 1977, *ibid.*, pp. 141-142, § 80).

de ces amendements, la Suède intervint pour demander à l'ancien rapporteur de la Commission du droit international (présent à la Conférence en tant qu'expert consultant) quelle était « exactement la position » de cette dernière à ce propos (102).

**37.** La (première) clarification de Sir F. Vallat ne dissipa pas vraiment les zones d'ombre qui entouraient la question de savoir si l'article 12 – tel que rédigé par la Commission du droit international – s'appliquait également aux traités établissant des bases militaires. En effet, l'expert consultant se borna à s'interroger si la Commission du droit international, devant « énoncer des règles et des principes en termes généraux », avait « à traiter des cas particuliers » ; en conséquence, conclut-il, la Commission du droit international a « estimé que ce problème n'avait aucun rapport avec l'article 12 » (103). Or, qu'il nous soit permis de révoquer en doute le bien-fondé d'une telle assertion. Car, la question de savoir si les bases militaires rentrent ou non dans le champ opératoire de cette disposition ne peut pas se ramener à un cas de figure particulier, mais il s'agit plutôt d'une espèce particulière de traités au sein d'un genre (qui est précisément celui des traités couverts par l'article 12). De surcroît, il serait quelque peu hasardeux (et contradictoire) de prétendre que cette problématique échappait à l'article 12 sans qu'aucun argument ne soit formulé pour corroborer cette conclusion.

**38.** Face à une telle impasse – sur la nécessité d'insérer un paragraphe de sauvegarde sur les traités établissant des bases militaires – il fut finalement décidé de confier aux « délégations argentine, cubaine et mexicaine le soin d'élaborer un texte commun qui sera ensuite soumis au Groupe officieux de consultations » (104). Toutefois, ledit groupe, présidé par le Suisse Ritter, ne réussit pas à rapprocher les positions divergentes manifestées pendant les débats de la Commission plénière et finit par recommander l'examen de l'article 12 « à une prochaine session de la Conférence » (105).

(102) HELLNERS, *ibid.*, p. 130, § 13.

(103) *Ibid.*, p. 132, § 36.

(104) Président, 21<sup>e</sup> séance, 20 avril 1977, *ibid.*, p. 142, § 93.

(105) RITTER, 34<sup>e</sup> séance, 2 mai 1977, *ibid.*, p. 221, § 7. En guise de scholie, il n'est pas oiseux de relever que seules deux autres dispositions du projet d'articles de la Commission du droit international partagèrent ce destin, à savoir les articles 6 et 7.

**39.** Les délégations convenues à Vienne pour la 2<sup>e</sup> session de la Conférence trouvèrent sur la table le projet du « Groupe officieux de consultations » (106) comportant l'adjonction d'un troisième paragraphe relatif à l'exclusion des bases militaires du champ opératoire de l'article 12 (107). La délégation argentine, faisant allusion à l'intervention du délégué italien, parla des « cauchemars » (108) que cette disposition susciterait auprès des chancelleries (109). Les mêmes arguments furent ensuite ressassés en ajoutant que la Commission du droit international eût dû soigneusement distinguer ce qui relevait de la codification *stricto sensu* du développement progressif, en insistant de plus qu'elle « ne voyait aucune raison valable pour établir une règle générale à partir de quelques cas limites » (110). Le délégué argentin conclut que son État ne se résoudrait à voter pour l'article 12 qu'à la condition que tous les doutes relatifs à son inapplication aux traités établissant des bases militaires ne fussent au préalable levés ; d'où le caractère indispensable du paragraphe 3.

**40.** Les délégations prirent dès lors position à cet égard. Il convient d'entrée de jeu de relever que la très grande majorité de celles qui s'exprimèrent convinrent (111) – tantôt dans un esprit de conciliation mais non sans quelques réticences (112), tantôt en esti-

(106) Second rapport du Groupe officieux de consultations, doc. A/CONF.80/C.1/L.62. À relever que l'amendement argentin réunissait en une seule disposition l'exception relative aux traités établissant des bases militaires et celle relative à la souveraineté permanente sur les ressources naturelles (qui donnera vie au futur article 13 de la CVSE).

(107) Dont le contenu est identique à celui de la version finale de l'article 12 de la CVSE.

(108) MARESCA, 21<sup>e</sup> séance, 20 avril 1977, *ibid.*, p. 134, § 15.

(109) MONCAYA, 54<sup>e</sup> séance, 18 août 1978, *ibid.*, p. 136, § 5.

(110) *Ibid.*, p. 137, §§ 6, 8 et 11. FLEISCHHAUER (République fédérale d'Allemagne), 55<sup>e</sup> séance, 18 août 1978, *ibid.*, p. 144, § 26, lui rétorqua qu'« il serait oiseux » de se poser une pareille question. Pour la question relative à la rareté de la pratique, voy. *supra*, les réponses de l'expert consultant, note 77.

(111) DE OLIVEIRA (Angola), *ibid.*, p. 138, § 19 ; NAKAGAWA (Japon), *ibid.*, p. 138, § 21 ; PÉREZ CHIRIBOGA (Venezuela), *ibid.*, § 25 ; RYBAKOV (U.R.S.S.), *ibid.*, pp. 138-139, § 27 ; DOGAN (Turquie), *ibid.*, p. 139, § 29 ; THAKORE (Inde), *ibid.*, p. 139, § 30 ; ZAKI (Soudan), *ibid.*, p. 139, § 35 ; GRIGORIEV (Ukraine), *ibid.*, p. 139, § 36 ; KASASA MUTATI (Zaïre), *ibid.*, p. 140, § 38 ; GIL-MASSA (Mexique), *ibid.*, p. 140, § 43 ; DUCULESCU (Roumanie), *ibid.*, p. 140, § 44 ; VALDES PÉREZ (Cuba), *ibid.*, p. 140, § 47 ; JOMARD (Irak), 55<sup>e</sup> séance, 18 août 1978, *ibid.*, p. 141, § 1<sup>er</sup> ; VREDZAAM (Suriname), *ibid.*, p. 141, § 2 ; RANJEVA (Madagascar), *ibid.*, pp. 141-142, §§ 6-7 ; ASHTAL (Yémen démocratique), *ibid.*, p. 142, § 11 ; ABOU-ALI (Égypte), *ibid.*, p. 143, § 15 ; MARESCA (Italie), *ibid.*, p. 143, § 16 ; GILCHRIST (Australie), *ibid.*, p. 143, § 20 ; OSMAN (Somalie), *ibid.*, p. 143, § 23 ; ROUVINE (États-Unis), *ibid.*, p. 145, § 35 ; SIR I. SINCLAIR (Royaume-Uni), *ibid.*, p. 145, § 38 ; EUSTATHIADES (Grèce), *ibid.*, p. 145, § 41.

(112) SAHOVIC (Yougoslavie), *ibid.*, p. 139, § 33 ; OKWONGA (Ouganda), *ibid.*, p. 139, § 34 ; MAIGA (Mali), *ibid.*, p. 140, § 40 ; DIENG (Sénégal), 55<sup>e</sup> séance, 18 août 1978, *ibid.*, p. 142, § 9.

mant qu'il demeurerait superfétatoire (113), voire dangereux (114) – de la nécessité d'approuver l'amendement en question. Une seule délégation s'opposa à la proposition du Groupe officieux au motif – que l'on peine à discerner – que le paragraphe 3 « établit la règle de la continuité des traités relatifs à l'établissement de bases militaires » (*sic*) (115).

41. Enfin, le parcours du combattant de l'article 12 (modifié par l'adjonction de son paragraphe 3) s'achève par son adoption lors de la Conférence avec un score absolument honorable, à savoir de 86 voix pour contre zéro et une seule abstention.

## II. CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES DE LA DISPOSITION

### 1. *Statut coutumier et but de la règle*

42. Comme l'on lit dans l'observation orale du gouvernement pakistanais, « en naissant, l'État successeur ne se trouvait pas dans un vide total [...], mais il y avait des réalités indépendantes de sa volonté » (116) et ceci non seulement dans l'intérêt des États concernés et aux fins de la stabilité des relations conventionnelles dans la région, mais également au bénéfice des intérêts de la « Communauté internationale dans son ensemble » (117). Ce qui a fait dire à un éminent internationaliste que l'article 12 de la CVSE constitue une manifestation « importante de l'idée de continuité dans l'application du droit » (118). Par ailleurs, comme il ressort clairement des travaux préparatoires ainsi que de la lettre même de la disposition (« n'affecte pas »), celle-ci apparaît comme une

(113) FLEISCHHAUER (République fédérale d'Allemagne), *ibid.*, p. 144, § 27 ; LANG (Autriche), *ibid.*, p. 144, § 31.

(114) MUSEUX (France), *ibid.*, p. 144, § 33, selon qui la notion de « bases militaires » n'étant pas un concept juridique, il eût fallu s'abstenir d'adjoindre un tel paragraphe qui risquait de semer la confusion. Toutefois, il opinait avec la large majorité des délégations présentes à la Conférence pour affirmer que l'article 12 ne s'appliquait pas à cette catégorie de traités internationaux.

(115) AHIPEAUD (Côte d'Ivoire), *ibid.*, p. 142, § 12.

(116) *A.C.D.I.*, 1974, vol. 2, partie I, p. 77.

(117) Observation orale de la Bulgarie, *A.C.D.I.*, 1974, vol. 2, partie I, p. 78.

(118) Ch. DE VISSCHER, *Théories et réalités en droit international public*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, 1955, p. 216. Voy. aussi H. ROLIN, « Principes de droit international public », *R.C.A.D.I.*, 1950-II, vol. 77, p. 339 ; M. UDINA, « La succession des États quant aux obligations internationales autres que les dettes publiques », *R.C.A.D.I.*, 1933-II, vol. 44, p. 717. *Contra* A. CAVAGLIERI, « Règles générales du droit de la paix », *R.C.A.D.I.*, 1929-I, vol. 26, p. 375.

clause de sauvegarde au principe général de l'intransmissibilité des obligations conventionnelles également dans le cas de figure des États nouvellement indépendants.

**43.** De surcroît, comme il a été adroitement observé, l'absence d'une telle disposition risquerait d'« inciter les États à croire que, sous prétexte de succession, ils peuvent se délier des obligations réelles qui autrement leur incomberaient » (119). Force déléguées s'exprimèrent en ce sens pendant la Conférence diplomatique à Vienne (120).

**44.** Les travaux préparatoires au sein de la Commission du droit international montrent ainsi « by common consent » (121) l'« indéniable » caractère coutumier du principe qui sous-tend l'article 12 de la CVSE. Comme la Commission du droit international eut à le souligner, « les précédents sont assez nombreux et assez convaincants pour qu'il soit permis de conclure à l'existence d'une telle règle spéciale » (122). En conséquence, son adoption par la Conférence renforce assurément la codification du principe de la transmissibilité du régime territorial. La Cour internationale de justice a par ailleurs clairement constaté dans une cause célèbre que « l'article 12 traduit une règle de droit international coutumier » selon laquelle « les droits et obligations de caractère territorial établis par un traité ne sont pas affectés par une succession d'États » (123).

**45.** La pratique des États avant le processus de codification au sein de la Commission du droit international (124) est aussi au diapason dans le sens de la continuité, même si, comme il a été observé de manière quelque peu iconoclaste, la pratique relative aux traités territoriaux, exception faite de ceux établissant

---

(119) Intervention de QUENTIN-BAXTER, 1195<sup>e</sup> séance, *A.C.D.I.*, 1972, vol. 1, p. 286, § 26 ; de même : BARTOS, *ibid.*, p. 287, § 32 ; ELIAS, 1288<sup>e</sup> séance, 2 juillet 1974, *ibid.*, p. 219, § 43 ; KEARNEY, *ibid.*, p. 222, §§ 65-66 ; EL-ERIAN, 1289<sup>e</sup> séance, 3 juillet 1974, p. 223, §§ 4-5.

(120) HERNDL (Autriche), 19<sup>e</sup> séance, 19 avril 1977, *Comptes rendus analytiques des séances de la Commission plénière*, p. 126, § 37.

(121) LORD A. MCNAIR, *The Law of Treaties*, Oxford, 1961, p. 655.

(122) Commentaire de la Commission du droit international à l'article 30, *A.C.D.I.*, 1972, vol. 2, p. 333, § 29.

(123) CIJ, affaire relative au projet Gabčíkovo-Nagymaros, *Hongrie c/ Slovaquie, Rec.*, 1997, p. 72, § 123.

(124) Sir F. Vallat évoque à cet égard la pratique des *Dominions* britanniques qui héritèrent – au moment de l'accession à l'indépendance – des « treaty rights and obligations of all kinds which had any local or territorial application to them » (« Some Aspects of the Law of State Succession », *Transactions of the Grotius Society*, 1955, vol. 41, p. 130).

une frontière (régis par l'article 11 de la CVSE) est relativement limitée. En effet, précise-t-on, « the number of treaties claimed to be dispositive [...] is surprisingly few, and their contents relatively *esoteric* » (125). Certes, la pratique, tout en étant uniforme et constante, pour reprendre les termes de la Cour de La Haye, n'est pas hypertrophique, mais comme la longueur (et l'intensité) des débats aussi bien au sein de la Commission du droit international que de la Conférence le montrent, cette question a été soigneusement étudiée par les États et par l'Organisation des Nations Unies. Peut-être parce qu'elle en cache une autre qui touche au cœur de la relation juridique entre l'État et son territoire avec la kyrielle de thématiques connexes telles que l'existence des servitudes, des droits d'un État sur un territoire étranger, des régimes objectifs, etc.

46. Il reste néanmoins à savoir quels sont ses fondements, ses conditions d'application ainsi que son champ opératoire ; en d'autres termes, quelles catégories de traités sont-elles envisagées par la règle. Or, selon un avis autorisé, datant certes des années 1930 du siècle dernier, en dépit d'importants efforts doctrinaux, les résultats à cet égard « sont toujours insatisfaisants » (126).

47. En effet, si une très large partie de la doctrine avant (127) et après (128) les travaux de codification menés par la Commission du droit international est favorable au principe de l'article 12, il n'en demeure pas moins qu'en son sein émergent des divergences quant aux catégories des traités susceptibles de rentrer dans son champ opératoire.

48. Car s'il est vrai que le principe qui sous-tend l'article 12 de la CVSE est difficilement contestable, il n'en est pas moins vrai qu'une dense nébuleuse planait sur ses contours. Comme l'eut à déclarer le délégué italien à la Conférence : « L'article 12 n'est pas une disposition simple. Il s'en dégage quelque chose

(125) D.P. O'CONNELL, « Recent Problems of State Succession in Relation to new States », *op. cit.*, p. 196 (italiques ajoutés).

(126) M. UDINA, « La succession des États quant aux obligations internationales autres que les dettes publiques », *op. cit.*, pp. 669-670.

(127) J. DE LOUTER, *Le droit international public positif*, vol. 1, Oxford, 1920, p. 228 ; S. ROMANO, *Corso di diritto internazionale*, 3<sup>e</sup> éd., Padova Cedam, Padoue, 1933, p. 131 ; A.B. KEITH, *The Theory of State Succession with Special Reference to English and Colonial Law*, Londres, 1907, p. 20.

(128) M. DIEZ DE VELASCO, *Instituciones de derecho internacional publico*, 10<sup>e</sup> éd., Madrid, 1994, p. 318 ; B. STERN, « La succession d'États », *R.C.A.D.I.*, 1996, vol. 262, pp. 167-168 *passim*.

d'inquiétant, voire de vaguement sinistre » (129). De l'aveu même de la Commission du droit international, « ni les précédents ni les opinions des auteurs ne donnent d'indication claire quant aux critères qui servent à déterminer les cas dans lesquels ce principe s'applique » (130) ; il est notoire que le diable se cache dans les détails. Toutefois, selon un avis autorisé, « no amount of doctrinal scepticism can demolish in the instant *so consistent and entrenched a legal tradition* » (131).

49. L'idée maîtresse sous-jacente à la règle est que l'État successeur ne peut transmettre un territoire, ou plus correctement la souveraineté sur un territoire que dans les « limites et obligations qui [lui] étaient attachées avant la succession d'États » (132). C'est le principe de *nemo potest plus iuris transferre quam ipse habet* (133). Par la conclusion d'un traité dit territorial, l'État possédant la souveraineté sur le territoire concerné ne peut transférer ce dernier à un État tiers que grevé par l'obligation conventionnelle contractée avant la cession territoriale. L'État ne peut céder le territoire en question que dans l'état juridique en lequel il se trouve, à moins que l'autre État partie au traité ne renonce à son droit consacré par le traité. Ainsi entendue, la problématique relève assurément du droit des traités, c'est-à-dire l'impossibilité pour un État – cessionnaire (donc tiers par rapport au traité) et cédant – de respectivement se libérer et se défaire de manière unilatérale d'une obligation sans le consentement de l'autre État partie au traité. La succession d'États ne peut en conséquence pas porter atteinte aux droits de cet État qui est certes tiers par rapport à la mutation territoriale mais qui est partie au traité créant l'obligation en question (134). En conséquence, une partie du fondement

(129) MARESCA, 21<sup>e</sup> séance, 20 avril 1977, *ibid.*, p. 134, § 15,

(130) Commentaire de la Commission du droit international à l'article 30, *A.C.D.I.*, 1972, vol. 2, p. 334, § 34.

(131) D.P. O'CONNELL, « Recent Problems of State Succession in Relation to new States », *op. cit.*, p. 194.

(132) VALLAT, premier rapport, *A.C.D.I.*, 1974, vol. 2, partie I, p. 84.

(133) En ce sens, P. FIORE, *Il diritto internazionale codificato*, *op. cit.*, p. 140 ; C.D. BLUNTSCHLI, *Le droit international codifié*, *op. cit.*, article 47, p. 73 ; LORD A. MCNAIR, *The Law of Treaties*, *op. cit.*, p. 656.

(134) Dans la dépêche envoyée par Lord Cairns (Lord Chancellor) à Lord Salisbury, on lit : « We must take the arrangement as it really is. The Porte has given us every power *in and over* Cyprus which it possessed, but we have got nothing more than the Porte had give [*sic*] », cité dans H.A. SMITH, *Great Britain and the Law of Nations*, vol. 1, States, London, 1935, p. 400 (italiques ajoutés).

du principe consacré dans l'article 12 de la CVSE doit être recherchée dans le droit des traités et plus précisément dans l'effet des traités à l'égard des tiers (135) ou encore dans l'impossibilité pour un État de se libérer d'une obligation conventionnelle en cédant le territoire (qui en fait l'objet) à un État tiers.

**50.** Le droit des traités concourt aussi à ce principe par un autre biais ; selon le délégué irakien à la Conférence, l'article 12 ne serait en effet rien d'autre qu'une « application du principe général de droit énoncé à l'alinéa *b*) du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 70 » de la CVDT selon lequel « une situation juridique [...] établie par un traité [...] existe indépendamment [de lui] alors même que le traité a pris fin pour une raison quelconque, y compris la succession d'États » (136).

**51.** L'une des questions épineuses, qui reviendra telle une lame de fond jusqu'à la Conférence, est celle de considérer – en bonne ou mauvaise foi – l'article 12 comme figeant à jamais le régime territorial établi par le traité. L'intention du rapporteur spécial ainsi que la lecture des différents débats au sein de la Commission du droit international indiquent en revanche que cette disposition vise uniquement à empêcher que du *simple fait de la succession d'États* un traité territorial en vienne à être éteint. À l'instar du principe de la continuité de l'État, le principe qui sous-tend l'article 12 empêche que le changement de souveraineté ne puisse être pris en compte aux fins de l'extinction du traité. Toutefois, si l'État successeur possède des titres admis par le droit des traités afin de se libérer du traité, il peut bien évidemment les invoquer à cet effet. De surcroît, si succession il y a, cet État n'hérite pas seulement du traité mais également des éventuels revendications, titres et autres motifs de l'État prédécesseur. Voilà en quoi consiste l'effet juridique déployé par l'article 12 : que la succession d'États, à l'instar de celle de gouvernements, ne puisse être *ipso*

(135) Le premier rapporteur spécial lui-même identifia d'entrée de jeu les analogies avec la problématique de l'effet juridique des traités à l'égard des tiers : « régimes que la Commission a examinés dans le cadre des effets des traités à l'égard des tiers » (premier rapport, *A.C.D.I.*, 1968, vol. 2, p. 94). De même : « Le principe selon lequel les *res inter alios acta* n'ont pas de caractère obligatoire [est] un fondement important du principe de la table rase [...] » (CJ, arrêt, affaire relative à l'application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, *Bosnie-Herzégovine c/ Serbie-et-Monténégro*, *Rec.*, 1996, opin. indiv. juge WEERAMANTRY, p. 651).

(136) AL-KATIFI (Irak), 21<sup>e</sup> séance, 20 avril 1977, *Comptes rendus analytiques des séances de la Commission plénière*, p. 137, § 44.

*iure* source d'extinction ou d'inopposabilité d'un traité dit territorial. Comme le dira Sette Camara : « La validité de ces traités peut être dénoncée et contestée mais toujours pour des raisons autres que la simple succession. » (137)

52. Enfin, il reste à relever, comme la Commission du droit international (138) et la doctrine (139) n'ont pas manqué d'observer, que le principe de la transmissibilité du régime territorial s'applique quel que soit le type de mutation territoriale. Ceci est très important car cette clause de sauvegarde déroge au principe de la table rase dans le cas de figure des États nouvellement indépendants (140).

## 2. Les situations juridiques localisées au bénéfice de tout territoire d'un État étranger (§ 1<sup>er</sup>)

53. Bien que les deux alinéas soient spéculaires, aient la même structure et contiennent les mêmes mots, il n'en demeure pas moins qu'ils visent deux cas de figure différents en rapport avec les obligations et les droits établis par des traités. Bref, un tout cohérent, par-delà la diversité (141). Bien évidemment, l'identité entre ces deux paragraphes réside dans les effets juridiques engendrés, à savoir la permanence du règlement territorial ou si l'on préfère du régime établi par le traité objet de la succession. Toutefois, l'opération juridique par laquelle se réalise la continuité n'est absolument pas la même, comme ne le sont pas non plus les conditions à cet effet. En effet, il y a lieu de relever que les régimes envisagés par le paragraphe 1<sup>er</sup> ne sont pas constitués « pour des raisons d'intérêt général, mais seulement pour l'utilité de l'un des contractants dans les traités synallagmatiques, ou éventuellement pour l'utilité

(137) Intervention de SETTE CAMARA, 1194<sup>e</sup> séance, 4 juillet 1972, *A.C.D.I.*, 1972, vol. 1, p. 282, § 79. De même, RAMANGASOAVINA, *ibid.*, p. 282, § 85.

(138) TSURUOKA, 1288<sup>e</sup> séance, 2 juillet 1974, *ibid.*, p. 221, § 54.

(139) L. OPPENHEIM, *International Law. A Treatise, op. cit.* ; W.E. HALL, *A Treatise on International Law, op. cit.*, p. 123 ; F. DESPAGNET, *Cours de droit international public*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, 1905, p. 104.

(140) P.J. FITZGERALD, « State Succession and Personal Treaties », *I.C.L.Q.*, 1962, vol. 11, p. 845 : « The consensus of opinion amongst international jurists seem to be in favour of the view that a new State will only succeed to rights and obligations under treaties specifically relating to the territories. » Voy. *infra*, le commentaire à l'article 16 de la CVSE.

(141) *Contra* SIR R. JENNINGS et SIR A. WATTS (dir.), *Oppenheim's International Law*, 9<sup>e</sup> éd., vol. 1, parts II-IV, Londres, 1992, pp. 673-674, § 238 ; G. BALLADORE-PALLIERI, *Diritto internazionale pubblico*, 8<sup>e</sup> éd., Milan, Giuffrè, 1962, p. 226.

de plusieurs États déterminés – à l'exception de celui auquel incombe l'obligation – dans les autres traités, et jamais dans un intérêt direct, immédiat de tous les contractants, et moins encore des États tiers » (142). En revanche, les règlements territoriaux dont il est question au paragraphe 2 de ce même article établissent un statut objectif, applicable partant *erga omnes*. Il s'en suit que, « les États tiers peuvent, comme sujets intéressés au maintien du règlement en question, réclamer le respect des stipulations dont celui-ci résulte » (143). L'intérêt à agir réside, selon ce que prévoit le traité en question, dans le chef d'« un groupe d'États ou [de] tous les États » (art. 12, § 2) (144).

**54.** En dépit de ces (importantes) différences définitionnelles et d'effets juridiques (pour les tiers), « dans certains cas, il ne semble pas facile de décider si l'on est en présence d'une obligation servitudinaire [§ 1<sup>er</sup>] ou bien d'une obligation localisée d'intérêt général [§ 2] » (145). On peut par exemple imaginer une obligation servitudinaire stipulée dans un traité collectif ; dans ce cas, cette obligation aura un tel caractère « dans les rapports entre les deux États à la charge et en faveur desquels ils ont été établis, et un caractère de droit et d'obligation d'intérêt général dans les rapports entre l'obligé et les autres États parties au traité » (146). C'est le cas par exemple de la neutralisation partielle lorsque « les obligations relatives sont imposées dans un traité collectif non seulement dans l'intérêt général des États, ou du moins des États contractants, mais encore, sinon surtout, dans l'intérêt spécifique de l'un d'eux, spécialement eu égard à la situation particulière de son territoire » (147).

**55.** Une autre différence notable entre les deux cas de figure régis par l'article 12 en ses deux premiers paragraphes réside dans les modalités de la cessation du régime. En effet, que l'on admette ou pas la notion des servitudes dans l'ordre juridique international, il est indéniable que le régime territorial dont il est question à

(142) M. UDINA, « La succession des États quant aux obligations internationales autres que les dettes publiques », *op. cit.*, p. 717.

(143) *Ibid.*, p. 718.

(144) Voy. *infra*, l'affaire des Îles d'Åland, § 83.

(145) M. UDINA, « La succession des États quant aux obligations internationales autres que les dettes publiques », *op. cit.*, p. 720.

(146) *Id.*

(147) *Id.*

l'article 12, § 1<sup>er</sup>, prend fin – à l'instar des régimes servitudinaires en droit privé – lorsqu'il y a coïncidence entre souverain du fond servant et dominant ; vient dès lors à manquer sa raison d'être. Ceci n'est en revanche pas possible dans le cas de figure régi par le paragraphe 2 de l'article 12 puisque l'intérêt protégé est d'ordre général et ne vise pas un territoire spécifique et particulier comme c'est le cas pour le paragraphe 1<sup>er</sup>.

**56.** Selon un avis autorisé, la situation régie par l'article 12, § 1<sup>er</sup>, comprend, d'un point de vue uniquement numérique, « un groupe encore plus important » (148) que celui envisagé par le paragraphe 2 de l'article 12. À tel point que d'aucuns, non sans un brin d'exagération, ont affirmé que « le problème entier de la succession des États, conçue comme succession aux droits et obligations internationaux d'un État (au sens de droits et obligations d'un État découlant d'un traité) *s'identifie avec le problème dit des servitudes internationales* » (149).

**57.** Le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 12 est sous-divisé en deux alinéas respectivement pour les obligations et les droits qui forment le régime territorial établi par le traité. L'alinéa *a*) englobe les restrictions ou obligations à l'usage d'un territoire qui sont « établies par un traité *expressément* au bénéfice d'un *territoire particulier* d'un État étranger *et considérées comme attachées aux territoires en question* » (150). L'alinéa *b*) est en tous points identiques à une exception près, c'est-à-dire, qu'il s'agit non pas d'obligations mais de *droits*.

**58.** Sautent immédiatement aux yeux l'élément local (enracinement) (151) ainsi que celui « dispositif », à savoir l'intention des parties au traité de régler une situation territoriale : « il s'agit d'arrangements de caractère pratique relatifs à des situations géographiques » (152). Ces deux éléments sont assurément

(148) *Ibid.*, p. 714.

(149) H. KELSEN, « Théorie générale du droit international public. Problèmes choisis », *R.C.A.D.I.*, 1932-IV, vol. 42, p. 340 (italiques ajoutés).

(150) Commentaire de la Commission du droit international à l'article 30, *A.C.D.I.*, 1972, vol. 2, p. 334, § 37.

(151) S. ROMANO, *Corso di diritto internazionale, op. cit.*, p. 131 ; M. MARCOFF, *Accession à l'indépendance et succession d'États aux traités internationaux*, Fribourg (Suisse), 1969, p. 207. Comme il a été observé par Sir F. Vallat, « the test of territorial application is a fair and reasonable one » (« Some Aspects of the Law of State Succession », *Transactions of the Grotius Society*, 1955, vol. 41, p. 134).

(152) Intervention de EL-ERIAN, 1195<sup>e</sup> séance, *A.C.D.I.*, 1974, vol. 1, pp. 283-284, § 5.

les linéaments distinctifs de cette catégorie de traités internationaux. Il reste cependant à identifier la *ratio iuris* du principe engendrant la permanence de ce régime territorial en dépit de la succession d'États.

**59.** Certains auteurs (153) et États (154) fondent la continuité du régime (ou la succession au traité localisé) sur la notion (contestée) de servitude en droit international ou sur une situation juridique « analogous to the servitudes or easements of private law » (155). Comme il a été soutenu, « 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

---

(153) R. PHILLIMORE, *Commentaries upon International Law*, vol. 1, part II, Londres, 1879, p. 392, § 283 ; E. DE VATTEL, *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*, Londres, 1758, livre II, chap. 13, pp. 410-411, § 203 ; SIR R. JENNINGS et SIR A. WATTS, *Oppenheim's International Law*, 9<sup>e</sup> éd., *op. cit.* ; P. FAUCHILLE, *Traité de droit international public*, *op. cit.*, p. 376 ; P. FIORE, *Il diritto internazionale codificato*, *op. cit.*, article 138, p. 139, § 3, à condition toutefois que l'État annexant entend s'en prévaloir et s'il n'y a pas d'opposition de la part des États cocontractants ; G. BALLADORE-PALLIERI, *Diritto internazionale pubblico*, *op. cit.*, p. 227 ; W. HEFFTER, *Le droit international public de l'Europe*, trad. de l'allemand, Paris, 1866, p. 93, § 43 ; S.B. CRANDALL, *Treaties. Their Making and Enforcement*, *op. cit.*, p. 435 ; A.G. MOCHI ONORY, *La succession d'États aux traités*, Milan, 1968, p. 134 ; CPJI, arrêt, affaire du vapeur Wimbledon, *Royaume-Uni, France, Italie et Japon c/ Empire allemand (Pologne intervenant)*, opin. indiv. juge SCHÜCKING ; CPJI, arrêt, 17 août 1923, *Série A*, n° 1, p. 43 ; discours de M. POLITIS (Roumanie) dans CPJI, affaire de la compétence de la Commission européenne du Danube, *Série C*, n° 14-IV (I), pp. 200-201 ; R. QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, 5<sup>e</sup> éd., Naples, 1968, p. 504 ; P.B. POTTER, « The Doctrine of Servitudes in International Law », *A.J.I.L.*, 1915, vol. 9, pp. 627-641 ; LORD A. MCNAIR, « So-Called State Servitudes », *BYBIL*, 1925, vol. 6, pp. 111-122 ; G. CRUSEN, « Les servitudes internationales », *R.C.A.D.I.*, 1928-II, vol. 22, pp. 1-79 ; C. MERCIER, *Les servitudes internationales*, Lausanne, 1939 ; F.A. VALI, *Servitudes of International Law*, New York et London, 1958 ; R. MONACO et C. CURTI GIALDINO, *Diritto internazionale pubblico*, 3<sup>e</sup> éd., Turin, 2009, Parte Generale, p. 530. La jurisprudence ruisselle et change de cap : « Because of this fact, a sort of international servitude has arisen by which Hollande is as a state entitled, now as previously, in the matter of this mine, to exercise its own legislative authority and police supervision ; that is, it has real sovereign rights with respect to the object situated within the territory of the foreign state » (Cour suprême de Cologne, 21 avril 1914, *A.J.I.L.*, 1914, p. 909).

(154) « Lorsqu'ils ont été appelés à appliquer les principes du droit international, les tribunaux nationaux ont, dans divers pays, admis l'existence de servitudes internationales. Jamais semble-t-il, ils ne se sont prononcés contre le principe de cette institution » (note du gouvernement suisse sur les servitudes internationales dans CPJI, affaire des zones franches, *Série C*, n° 19-I (IV), p. 2036).

(155) J.L. BRIERLY, in SIR H. WALDOCK (dir.), *The Law of Nations*, 6<sup>e</sup> éd., New York et Oxford, 1963, p. 154. En ce sens, Ch. DE VISSCHER, *Théories et réalités en droit international public*, *op. cit.*, p. 217. *Contra* LORD A. MCNAIR, *The Law of Treaties*, *op. cit.*, p. 658 : « The analogy of English private law which could confine the rights thus preserved to *jura in re aliena* such as easements and leases does not apply, for the recorded incidents show the rights to be wider than this category. »

souveraineté. » (156) Bref, de ce point de vue, il s'agirait de droits territoriaux mineurs qui ne sont affectés ni par la mutation territoriale (157), ni par le changement fondamental des circonstances, c'est-à-dire de ce que la doctrine connaît sous la formule « *iura in re aliena* ».

**60.** Dans la même veine, d'autres auteurs fondent précisément la transmission du régime territorial sur la notion de servitude *conjointement* avec la novation de l'obligation du fait de la succession d'États (158).

**61.** D'autres encore estiment que la notion de servitude ne jouit pas du droit de cité dans l'ordre international (159), tout en considérant qu'il puisse y avoir « succession universelle » à condition que les « rapports internationaux [soient] localisés avec *une efficacité absolue sur le territoire* » (160). En effet, ces auteurs affirment que la simple transposition d'un principe de droit privé ne saurait suffire à fonder la transmission d'un règlement territorial établi par acte conventionnel. En d'autres termes, ils identifient, à l'instar de la Commission du droit international, une règle coutumière internationale prévoyant cette continuité juridique (161). Bref, ils s'appuient sur l'article 38, § 1<sup>er</sup>, lit. b), du Statut de la Cour internationale de justice plutôt que de s'en remettre à l'alinéa suivant, celui renvoyant aux « principes généraux reconnus par les nations civilisées » (au sens de l'alinéa *d*) de cette même disposition).

(156) Intervention d'AGO, 1195<sup>e</sup> séance, *A.C.D.I.*, 1974, vol. 1, p. 285, § 17.

(157) Discours de M. LOGOZ (Suisse) dans CPJI, affaire relative aux zones franches, *Série C*, n° 17-I (I), p. 256.

(158) En ce sens, L. CAFLISCH, « The Law of State Succession. Theoretical Observations », *NTIR* 1963, vol. 4, p. 361.

(159) « [L]e concept de ce qu'on appelle *servitudes internationales* est insoutenable [...]. Si un État a accordé à un autre l'État l'exercice de droits de souveraineté sur son territoire, ou s'il a accepté des limitations conventionnelles à l'exercice de sa souveraineté, alors il ne s'agit plus d'un droit réel sur une chose étrangère. De deux choses l'une : ou bien il y a limitation du *dominium* : alors le droit international ne s'applique pas ; ou bien il y a limitation de l'*imperium* ; et alors le concept de servitude n'est pas possible » (F. VON LISZT, *Le droit international. Exposé systématique*, trad. de la 9<sup>e</sup> édition allemande (1918), Paris, 1928, p. 170, § 19). Voy. aussi G. DISTEFANO, *L'ordre international entre légalité et effectivité. Le titre juridique dans le contentieux territorial*, Paris, 2002, pp. 48-51.

(160) F. VON LISZT, *Le droit international. Exposé systématique*, *op. cit.*, p. 192, § 23. De même, P.A. SERENI, *Diritto internazionale*, vol. 2 (I), Milan, 1958, pp. 395-396.

(161) H. KELSEN, « Théorie générale du droit international public. Problèmes choisis », *op. cit.*, p. 220 ; M. UDINA, « La succession des États quant aux obligations internationales autres que les dettes publiques », *op. cit.*, pp. 715-716.

62. D'aucuns estiment que la notion de servitude n'est pas indispensable (162) pour fonder la transmission des régimes territoriaux localisés, tout en admettant cependant que « the jurisprudential problem of rationalizing the category is not thereby in any way simplified » (163). D'autres encore estiment qu'asseoir la permanence de certains régimes territoriaux sur la notion de servitudes reviendrait « à entériner des situations coloniales antérieures, ce qui serait incompatible avec le statut d'indépendance de l'État successeur » (164). Cet argument a été souvent invoqué de concert avec le principe de la souveraineté permanente de l'État sur les ressources naturelles (165).

63. Certains auteurs identifient dans l'effectivité (166) ou dans la naissance d'une coutume locale greffée sur le traité en question ou émanant d'une pratique qui a survécu à la mutation territoriale (167), le fondement de la transmission du régime (168).

64. Dans sa première affaire contentieuse (*Wimbledon*), la Cour permanente de justice internationale esquiva la « question, d'ailleurs très controversée, de savoir s'il existe vraiment dans le domaine du droit international, des servitudes analogues aux servitudes du droit privé » (169). Plus récemment, son successeur (la Cour internationale de justice) effleura la notion sans la nommer expressément :

« Le 5 août 1914, le Nicaragua signa avec les États-Unis un traité (le Traité Chamorro-Bryan) accordant à ces derniers des "droits de propriété exclusifs" et perpétuels pour le percement et l'entretien d'un canal interocéanique empruntant le San Juan. Le 24 mars 1916, le Costa Rica introduisit devant la Cour de justice centraméricaine une instance contre le Nicaragua, qu'il

(162) LORD A. McNAIR, *The Law of Treaties*, *op. cit.*, p. 656.

(163) D.P. O'CONNELL, « Independence and Succession to Treaties », *BYBIL*, 1962, vol. 38, p. 151.

(164) KATEKA (Tanzanie), 19<sup>e</sup> séance, 19 avril 1977, *Comptes rendus analytiques des séances de la Commission plénière*, p. 124, § 25.

(165) Voy. *infra*, « Article 13 ».

(166) B. STERN, « La succession d'États », *op. cit.*, p. 168.

(167) CLJ, affaire relative au droit de passage sur territoire indien, *Portugal c/ Inde*, *Rec.*, 1960, p. 40.

(168) M. GIULIANO, T. SCOVAZZI et T. TREVES, *Diritto internazionale*, vol. 1, Milan, 1983, pp. 512-513. Pour une convaincante explication de cette hypothèse : T. TREVES, *La continuità dei trattati ed i nuovi Stati indipendenti*, Milan, 1969, pp. 440-444.

(169) Intervention de la Pologne dans CPJI, arrêt, affaire du vapeur Wimbledon, *Royaume-Uni, France, Italie et Japon c/ Empire allemand*, p. 24.

accusait d'avoir manqué à son obligation de le consulter préalablement à tout projet de canalisation, ainsi qu'il était prévu à l'article VIII du Traité de 1858. Le 30 septembre 1916, la Cour de justice centraméricaine déclara que, en manquant de consulter le Costa Rica, le Nicaragua avait violé les droits reconnus à ce dernier dans le Traité de limites de 1858 et dans la sentence *Cleveland* de 1888. » (170)

**65.** La jurisprudence arbitrale n'est pas en reste, tant furent les occasions où elle dut affronter la question. À titre d'exemple, dans l'affaire des biens britanniques au Maroc espagnol, l'arbitre unique, M. Huber, déclara que l'Espagne avait succédé en tant que puissance protectrice « aux obligations résultant pour le Maghzen des droits britanniques susvisés » (171), concernant l'échange de maisons destinées au consul britannique.

**66.** Il en résulte de ce très sommaire échantillonnage jurisprudentiel (172) – ainsi que des considérations de la Commission du droit international et de son rapporteur – que quelle que soit l'approche doctrinale vis-à-vis des servitudes, il n'en demeure pas moins que – quelle qu'en soit la *ratio iuris* – certaines catégories de traités territoriaux ne souffrent pas de la succession d'États.

**67.** La pratique des États (173) et des tribunaux internationaux semble en effet indiquer – et la liste n'est pas exhaustive mais plutôt illustrative – que l'article 12, § 1<sup>er</sup>, envisage les traités : concernant les droits sur les eaux ou la navigation fluviale (174) que la Commission du droit international fait également rentrer dans la

(170) CIJ, arrêt, 13 juillet 2009, affaire du différend relatif à des droits de navigation et des droits connexes, *Costa-Rica c/ Nicaragua*, *Rec.*, 2009, p. 230, § 22.

(171) Réclamation n° 51, sentence du 1<sup>er</sup> mai 1925, affaire des biens britanniques au Maroc espagnol, *Grande-Bretagne c/ Espagne*, p. 725.

(172) Voy. aussi *infra*, II.3., et l'affaire des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex.

(173) Voy. par exemple l'article 3 du Traité du 14 août 1947 relatif à l'indépendance de l'Inde britannique (et à sa partition) : « 3. (a) Rights and obligations under international agreements having an exclusive territorial application to an area comprised in the Dominion of India will devolve upon that Dominion. (b) Rights and obligations under international agreements having an exclusive territorial application to an area comprised in the Dominion of Pakistan will devolve upon that Dominion », cité dans l'étude préparée par le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies relativement à la qualité de membre, doc. A/CN.4/149, p. 102.

(174) A.G. MOCHI ONORY, *La succession d'États aux traités*, *op. cit.*, p. 131 ; B. STERN, « La succession d'États », *op. cit.*, p. 167 ; LORD A. MCNAIR, *The Law of Treaties*, *op. cit.*, p. 658.

catégorie des « traités créant des régimes objectifs » (175) ; relatifs à l'exploitation d'un barrage fluvial (176) et à l'entretien des berges (177) ; accordant des droits de pêche (178) ; établissant un droit de passage (sur le territoire terrestre) (179) ; accordant des droits préférentiels de commerce (180) ou des concessions entre l'État prédécesseur et des compagnies privées (181) ; octroyant un « prêt de certaines installations liées à une partie du territoire déterminé » (182). Selon un courant doctrinal minoritaire, appartiendraient également à la catégorie des traités régie par l'article 12, § 1<sup>er</sup>, non seulement les obligations et droit servitudinaires, mais également les traités bilatéraux « qui confèrent certains droits relevant du droit privé aux ressortissants d'un État étranger *donné* – par exemple, le droit de posséder la terre » (183).

68. Enfin, et par souci de complétude, il convient de relever qu'à côté des cas de figure régis par ce paragraphe, la doctrine ainsi que la pratique des États nous indiquent une autre catégorie d'« obligations réelles proprement dites, c'est-à-dire les obligations qui sont transmissibles par définition » (184), telles que les gages

(175) Commentaire de la Commission du droit international à l'article 12, *A.C.D.I.*, 1974, vol. 2, partie I, p. 210, § 30.

(176) CIJ, affaire relative au projet Gabčíkovo-Nagymaros, *Hongrie c/ Slovaquie*, *Rec.*, 1997, p. 172, § 123.

(177) A.B. KEITH, *The Theory of State Succession with Special Reference to English and Colonial Law*, *op. cit.*, p. 20.

(178) A.G. MOCHI ONORY, *La succession d'États aux traités*, *op. cit.*, p. 135.

(179) LORD A. MCNAIR, *The Law of Treaties*, *op. cit.*, p. 658.

(180) C'est une opinion minoritaire défendue par LORD A. MCNAIR (*The Law of Treaties*, *op. cit.*, p. 660), car ce genre de traités sont qualifiés par la Commission du droit international – aux fins de l'application de l'article 56, § 1<sup>er</sup>, de la CVDT – comme étant plutôt conclus *intuitu personae*. Il est largement entendu que ce genre de traités (alliance militaire et/ou politique, d'amitié, voire culturelle) admettent de par leur nature un droit de dénonciation unilatérale.

(181) Voy. l'étude rédigée par le Secrétariat (« Résumé des décisions des tribunaux internationaux concernant la succession d'États », doc. A/CN.4/151, *A.C.D.I.*, 1962, vol. 2, pp. 160-162). Le fondement a été identifié dans l'obligation de respecter les droits privés acquis qui survivent dès lors au changement de souveraineté sur le territoire concerné par la mutation.

(182) M. MARCOFF, *Accession à l'indépendance et succession d'États aux traités internationaux*, *op. cit.*, p. 35. L'élément décisif semble être ici la localisation territoriale (*ratione loci*) plutôt que le contenu du traité (*ratione materiae*). Voy. aussi le commentaire de la Commission du droit international à l'article 12, *A.C.D.I.*, 1974, vol. 2, partie I, p. 209, § 26.

(183) Cinquième rapport, *A.C.D.I.*, 1972, vol. 2, p. 62, § 39 (italiques ajoutés). Au contraire, les accords de transit (ou de transport) aérien ne tombent pas sous les prévisions de l'article 12 (intervention du rapporteur spécial, 1192<sup>e</sup> séance, *A.C.D.I.*, 1972, vol. 1, p. 270, § 85).

(184) M. UDINA, « La succession des États quant aux obligations internationales autres que les dettes publiques », *op. cit.*, pp. 742-743.

hypothécaires, les dots, les gages de paiement de dettes (185), les occupations pacifiques (en tant que gage d'exécution d'obligations internationales) (186). La pratique qu'illustrent ces situations appartient principalement au passé et peut être considérée comme désuète ; elle renvoie de surcroît à un rapport juridique entre État et territoire (à savoir essentiellement patrimonialiste) (187) qui ne correspond plus tout à fait à la réalité juridique actuelle.

### 3. *Les régimes territoriaux localisés d'intérêt général (§ 2)*

**69.** Comme il a déjà été remarqué, la structure de ce paragraphe est absolument identique à celle du paragraphe précédent. La différence est à rechercher dans les caractéristiques des traités envisagés par cette disposition. En effet, à la différence de l'alinéa *a)* où l'élément décisif était représenté par l'attachement des droits et obligations à un territoire ou à des territoires spécifiques (et spécifiés dans le traité), ici nous sommes confrontés à une réglementation juridique qui a été voulue par les États contractants « au bénéfice d'un groupe d'États ou de tous les États » et non pas au bénéfice d'un territoire particulier.

**70.** Certes l'élément territorial est présent puisque les droits et obligations dont jouissent les États tiers (par rapport au traité objet de la succession) sont, comme le récite par ailleurs l'article 12, « attachés à ce territoire » (188), mais l'idée d'un statut politique demeure cependant décisive dans la configuration de

---

(185) L'exemple de la Corse est à cet égard éloquent : Gênes abandonna temporairement l'exercice de sa souveraineté sur cette île, au profit de la France, comme gage de paiement de ses dettes vis-à-vis de cette dernière. L'Assemblée constituante, suite à la révolution, déclara l'île comme faisant « partie intégrante du territoire national » (*ibid.*, p. 744, note).

(186) La pratique internationale nous offre une large moisson ; qu'il suffise ici de citer l'occupation du Dodécanèse et de Rhodes par l'Italie (art. 2, § 2, du Traité d'Ouchy de 1912) comme gage d'exécution par la Sublime Porte de l'obligation lui incombant de retirer les troupes qui se trouvaient encore en Cyrénaïque et Tripolitaine. Voy. aussi G. DISTEFANO, *L'ordre international entre légalité et effectivité. Le titre juridique dans le contentieux territorial*, *op. cit.*, pp. 53-55.

(187) Cette conception de la souveraineté est aussi connue sous la formule de « théorie du territoire-objet » ou « Eigentumstheorie » ; voy. à cet égard G. DISTEFANO, *L'ordre international entre légalité et effectivité. Le titre juridique dans le contentieux territorial*, *op. cit.*, pp. 33-37.

(188) « Il faut [...] que l'accord en question comporte un élément de règlement territorial » (commentaire de la Commission du droit international à l'article 12, *A.C.D.I.*, 1974, vol. 2, partie I, p. 212, § 35).

cette catégorie de traités. Dans le même registre, il convient de distinguer soigneusement les traités selon qu'ils affectent « the international *status* of the ceded territory or of any river, canal, etc., within it, or whether it is merely one creating *personal* obligations for a given country *in respect* of that territory of things in it » (189). Les traités envisagés par l'article 12, § 2, rentrent précisément dans le premier cas de figure décrit dans cet extrait doctrinal. La Cour internationale de justice a eu le mérite de le dire clairement dans son arrêt dans l'affaire du projet Gabčíkovo-Nagymaros : « Le traité a aussi établi le régime de navigation applicable à un tronçon important d'un cours d'eau international, notamment en faisant passer le chenal principal de navigation internationale par le canal de dérivation. *Ce faisant, il a inévitablement créé une situation qui a une incidence sur les intérêts des autres utilisateurs du Danube. De plus les intérêts d'États tiers ont été expressément reconnus à son article 18 [...]* » (190).

71. Une fois déterminé les contours de la catégorie des traités envisagée par l'article 12, § 2, force est de préciser que cette dernière a souvent été rapprochée, jusqu'à s'y méprendre, avec celle des traités créant des régimes objectifs. Cette question, largement débattue, avait déjà occupé la Commission du droit international lors de la codification du droit des traités. Le (dernier) rapporteur spécial pour le projet de la future CVDT avait proposé un article 63 (« Traités créant des régimes objectifs ») dans le but d'envisager ces traités par lesquels « les parties ont l'intention de créer dans l'intérêt général un régime d'obligations et de droits de caractère général concernant une région, un territoire ou une localité à l'égard desquels une ou plusieurs d'entre elles ont la capacité de conclure un traité » (191). Même si finalement le principe sous-jacent à cette disposition avait recueilli un certain consensus auprès des membres de la Commission du droit

(189) SIR G. FITZMAURICE, « The Juridical Clause of the Peace Treaties », *R.C.A.D.I.*, 1948-II, vol. 73, p. 292. En ce sens, déjà, F. VON LISZT, *Le droit international. Exposé systématique, op. cit.*, d'après lequel « c'est le caractère réel, de droit sur une chose qui a manqué à ces situations juridiques » (p. 81, § 8). Ce cas de figure relèverait-il plutôt du droit de la responsabilité internationale, puisque – ajoute-t-il – l'État qui cède un territoire grevé est, tenu, si l'État (tiers par rapport à la succession) bénéficiaire n'y renonce pas, à le dédommager car la succession d'États affecte précisément la continuité de ce genre de traités (personnels).

(190) CIJ, affaire relative au projet Gabčíkovo-Nagymaros, *Hongrie c/ Slovaquie*, *Rec.*, 1997, p. 72, § 123 (italiques ajoutés).

(191) Troisième rapport de SIR H. WALDOCK, *A.C.D.I.*, 1964, vol. 2, p. 29, § 13 (italiques dans le texte).

international, celle-ci décida de ne pas l'inclure dans le projet de codification (192).

**72.** En conséquence, comme Sir H. Waldock l'avait observé (193) et comme il a été glosé par la doctrine la plus autorisée, « le silence de la Convention sur les traités établissant un régime objectif implique que [...] des effets ne peuvent découler d'un traité, pour les États tiers, que sur la base des articles 35 à 37 [de la CVDT], et donc avec l'acceptation ou l'acquiescement de ces États, ou bien à la suite de la formation d'une règle coutumière correspondante à celle qui est énoncée dans le traité » (194). Cette hypothèse de création des règles coutumières a été envisagée par la Cour internationale de justice dans les affaires du plateau continental de la mer du Nord et illustre dès lors une règle (secondaire) bien établie sur la production des règles coutumières internationales (195). Cette approche semble avoir été épousée par la Commission du droit international dans son projet de codification relatif à la future CVSE (196). En ce sens, d'autres auteurs ont envisagé un « processus que la mise en œuvre du traité déclenche et se concrétise par la *conclusion d'accords collatéraux* [articles 34 à 37 de la CVDT] *et par la formation de règles coutumières qui se greffent sur le traité* » (197).

**73.** Quels que soient les liens entre les traités dispositifs – régis par l'article 12, § 3 – et les traités créant des situations objectives, l'on a accoutumé de viser par ces expressions les accords internationaux qui « ont pour caractéristique d'attacher des obligations à un territoire, fleuve, canal, etc., donné, au bénéfice [a] soit d'un groupe d'États (par exemple les États riverains d'un fleuve)

(192) Rapport de la Commission à l'Assemblée générale, *A.C.D.I.*, 1964, vol. 2, p. 194. Selon d'aucuns – et non à tort – ce cas de figure est subrepticement envisagé par le jeu des articles 34-37 et 38 de la CVDT. En ce sens, S. BASTID, *Les traités dans la vie internationale*, Paris, 1985, p. 153.

(193) « Tout régime général qui peut en résulter doit être considéré comme étant essentiellement un régime *coutumier* édifié autour du traité », troisième rapport de SIR H. WALDOCK, *A.C.D.I.*, 1964, vol. 2, p. 27, § 8 (italiques dans le texte).

(194) G. GAJA, « Article 38 – Convention de 1969 », in *Les Conventions de Vienne sur le droit des traités. Commentaire article par article*, vol. 2, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 1519.

(195) CIJ, arrêt, 20 février 1969, affaires du plateau continental de la mer du Nord, *Allemagne c/ Pays-Bas et Danemark, Rec.*, 1969, p. 43, § 73.

(196) Commentaire de la Commission du droit international à l'article 12, *A.C.D.I.*, 1974, vol. 2, partie I, p. 210, § 30.

(197) M.K. YASSEEN, « La Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités », *AFDI*, 1978, vol. 24, p. 87 (italiques ajoutés).

soit [b] de tous les États en général » (198). L'article 12, § 3, envisage partant « les traités ayant pour effet juridique de conférer à un territoire un statut censé être permanent et qui est indépendant de la personnalité de l'État exerçant la souveraineté » (199), bref d'enraciner sur le territoire un règlement général et objectivement opposable (200).

74. Comme le juge Sir A. McNair le dit dans sa fameuse opinion dissidente dans l'affaire du Sud-Ouest africain en 1950 : « Il arrive de temps à autre qu'un groupe de grandes puissances ou qu'un nombre important d'États grands et petits créent, par un traité multilatéral, quelque régime ou statut international nouveau, qui est bientôt accepté et revêt un caractère durable, dépassant les limites des parties contractantes effectives, et conférant à ce régime une existence objective » (201).

75. Les caractéristiques communes à cette catégorie de traités peuvent être résumées comme suit : a) un traité multilatéral (même si l'on peut imaginer également un traité bilatéral) ; b) concernant une partie déterminée d'un territoire d'un État (voire de plusieurs États) partie(s) au traité (202) ; c) portant ou consacrant un intérêt général (203), d'où son rayonnement *erga omnes* (204) ;

(198) Commentaire de la Commission du droit international à l'article 12, *A.C.D.I.*, 1974, vol. 2, partie I, p. 210, § 30.

(199) Intervention de SIEV (Irlande), 21<sup>e</sup> séance, 20 avril 1977, *ibid.*, p. 134, § 6.

(200) Comme il a été très clairement affirmé par un membre de la Commission du droit international et autorité en matière du droit des traités : « un statut fondé sur des considérations de logique, d'utilité et d'humanité » (YASSEEN, *A.C.D.I.*, 1195<sup>e</sup> séance, vol. 1, p. 286, § 22).

(201) CIJ, avis consultatif, 11 juillet 1950, affaire relative au statut international du Sud-Ouest africain, *Rec.*, 1950, p. 153.

(202) Selon M. Udina (« La succession des États quant aux obligations internationales autres que les dettes publiques », *op. cit.*, p. 708) : « L'absence de la condition de l'intérêt général n'entraînerait pas nécessairement l'intransmissibilité des obligations envisagées ; tandis que l'absence d'une localisation spécifique aurait cet effet même si se vérifiait la condition requise de l'intérêt général. » La Commission du droit international et la doctrine majoritaire sembleraient en revanche identifier dans l'intérêt général le linéament saillant du cas de figure régi par l'article 12, § 2, de la CVSE. En revanche, il se peut bien, et ici on rejoint l'auteur précité, que le règlement territorial puisse être encadré dans le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 12 pourvu que les autres conditions à cette fin soient satisfaites.

(203) Voy. P. FIORE, *Il diritto internazionale codificato*, *op. cit.*, article 138, p. 139, § 2 ; Ch. DE VISSCHER, *Théories et réalités en droit international public*, *op. cit.*, p. 215 ; A.G. MOCHI ONORY, *La succession d'États aux traités*, *op. cit.*, p. 131 ; B. STERN, « La succession d'États », *op. cit.*, p. 168 ; M. UDINA, « La succession des États quant aux obligations internationales autres que les dettes publiques », *op. cit.*, p. 705 ; Commission des juristes (Société des Nations), décision du 5 septembre 1920, affaire relative au différend suédois-finlandais des Îles d'Åland, *Journal officiel de la Société des Nations*, octobre 1920, p. 17.

(204) F. VON LISZT, *Le droit international. Exposé systématique*, *op. cit.*, p. 170 (§ 19).

d) établissant un statut (205) ou « règlement territorial ou objectif » (206). C'est ici que réside la différence fondamentale et irréductible par rapport au cas de figure régi par le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 12 et qui a bien évidemment un impact sur l'intérêt à agir des États tiers, présent dans le paragraphe 2, absent dans le paragraphe 1<sup>er</sup> (207). Comme jadis Udina l'avait adroitement remarqué, l'élément décisif, mais non pas unique, réside dans l'établissement, par voie conventionnelle, d'« obligations qui se réfèrent expressément à la condition d'un territoire donné et qui ont été établies dans l'intérêt de tous les contractants d'une convention collective, et éventuellement dans l'intérêt général de tous les États » (208). À cet égard, on peut oser parler d'une coutume locale aussi, même limitée donc *ratione loci* mais engendrant des effets, de par son régime et objet, *erga omnes*. Dans cette perspective, ce sont précisément les principes généraux qui « blindent » les traités et les mettent hors de portée de la succession d'États. De même que, peut-on arguer, un traité multilatéral ne peut pas être modifié, voire éteint, par certains États parties seulement (209).

**76.** L'idée de Communauté – et de ses intérêts qui sont fait valoir par un groupe d'États (que certains auteurs ont appelé les « gouvernements internationaux de fait ») (210) par l'établissement d'un

(205) P.A. SERENI, *Diritto internazionale*, *op. cit.*, vol. 2 (I), p. 391 ; W. JENKS, « State Succession in respect of Law-Making Treaties », *BYBIL*, 1952, vol. 29, p. 105. Ce n'est pas un hasard si l'un des très autorisés manuels en langue allemande, les appelle « Statusverträgen » (A. VERDROSS et B. SIMMA, *Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis*, *op. cit.*, p. 616, § 998). Voy. aussi l'excellente monographie E. KLEIN, *Statusverträge im Völkerrecht. Rechtsfragen territoriale Sonderregime*, Berlin, 1980.

(206) M. UDINA, « La succession des États quant aux obligations internationales autres que les dettes publiques », *op. cit.*, p. 705.

(207) Le rapporteur spécial cite à ce propos le droit de libre passage consacré par la Convention de 1888 entre le Royaume-Uni et l'Égypte relative au canal de Suez, et confirmée par cette dernière en 1957 : « Il a été reconnu que ce droit appartenait aux non-signataires aussi bien qu'aux signataires du traité » (cinquième rapport, *A.C.D.I.*, 1972, vol. 2, p. 64, § 44). Il reste cependant à savoir si les États non-signataires jouissaient ou non d'un droit au maintien et à la non-modification du régime de libre navigation.

(208) M. UDINA, « La succession des États quant aux obligations internationales autres que les dettes publiques », *op. cit.*, p. 705.

(209) Un principe structurel du droit des gens, consacré par le Protocole de Londres du 17 janvier 1871 ; voy. à cet égard G. DISTEFANO, « Le Protocole de Londres du 17 janvier 1871 : miroir du droit international », *JHIL*, 2004, vol. 6, pp. 79-142.

(210) Il s'agit généralement des grandes puissances, sinon des tous les « États particulièrement intéressés », pour reprendre la formule consacrée par la Cour internationale de justice dans les affaires du plateau continental de la mer du Nord (CIJ, arrêt, 20 février 1969, affaires du plateau continental de la mer du Nord, *Allemagne c/ Pays-Bas et Danemark*, *Rec.*, 1969, p. 43, § 73).

statut territorial (211) – est souvent évoquée à cet égard, notamment, en matière d'internationalisation des voies d'eau internationales au bénéfice de tout État (donc précisément *erga omnes*) (212). Se référant plus spécifiquement au régime de la liberté de navigation dans les fleuves internationaux – et en conséquence de leur internationalisation – le juge J. Van Eysinga attribue à Talleyrand la genèse de ce droit qu'il considère comme une « fonction du commerce international » exercée par certains États (213). Ces derniers agiraient partant en tant qu'« organes tacitement reconnus de la Communauté internationale » (214).

77. Cet aspect communautaire représente l'un des éléments qui différencient précisément le paragraphe 2 de l'article 12 de la CVSE du précédent qui se fonde en revanche sur la figure – pas forcément correcte au point de vue juridique – de la servitude, renvoyant à l'idée de fonds servant et dominant. En effet, alors que l'article 12, § 1<sup>er</sup>, se base sur la réciprocité et la soumission d'un territoire par rapport à un autre, son paragraphe 2 s'inspire de l'idée d'un bien commun dictée par la nature indépendamment de toute relation synallagmatique (215).

(211) « Un statut fondé sur des considérations de logique, d'utilité et d'humanité » (YASSEEN, 1195<sup>e</sup> séance, *A.C.D.I.*, vol. 1, p. 286, § 22).

(212) L'internationalisation « doit être conçue [...] comme une manifestation concrète et agissante de la solidarité économique des États réunis en société en vue de leur avantage commun » (CPJI, Commission internationale de l'Oder, rapport de la Commission d'enquête sur le différend relatif à l'application des articles du Traité de paix touchant l'Oder, *Série C*, n° 17-II, p. 348) ; de même : « communauté des intérêts des Nations en général » (mémoire des six gouvernements, *ibid.*, p. 290).

(213) CPJI, arrêt, 12 décembre 1934, affaire *Oscar Chinn*, *Série A/B*, n° 63, opin. diss., pp. 139-140.

(214) M. UDINA, « La succession des États quant aux obligations internationales autres que les dettes publiques », *op. cit.*, p. 705. Comme il a été judicieusement observé : « The right in question has been created at the instance and with the concurrence of a group of leading Powers and has come to be regarded as a permanent part of the public law of Europe or of the world, capable of discharge only by the same kind of machinery » (LORD A. McNAIR, *The Law of Treaties*, *op. cit.*, p. 659).

(215) Discours de M. SEELIGER (six gouvernements) prononcé devant la Cour permanente de justice internationale lors de l'affaire précitée de la Commission internationale de l'Oder (*Série C*, n° 17-II, p. 107). Le même juriste annota à l'égard du statut international de ce fleuve : « L'idée de servitude a été écartée dès l'origine où les États se sont occupés de l'internationalisation » (p. 108). Sur cette lancée, on parle d'internationalisation pour ce qui est des règles matérielles et d'« administration internationale » pour l'incontournable dimension institutionnelle. Alors que les situations régies par l'article 12, § 2, requièrent un appareillage institutionnel aux fins de leur fonctionnement, le cas de figure des servitudes (ou pseudo-servitudes) envisagé par le paragraphe précédent ne requiert qu'un simple régime juridique normatif de type relationnel.

**78.** Dans l'omniprésente affaire des zones franches, la Cour permanente de justice internationale semble avoir différencié les régimes juridiques régis par ces deux paragraphes de l'article 12 de la CVSE. En effet, pour la région de Saint-Gingolph (Haute-Savoie), la Cour déclare que « l'accord de volontés, ainsi traduit par le manifeste, confère à la délimitation de la zone de Saint-Gingolph [recul de la ligne douanière du Royaume de Sardaigne] un caractère conventionnel que doit respecter la France, comme ayant succédé à la Sardaigne dans la souveraineté sur ledit territoire » (216). Il ne serait dès lors pas inapproprié de parler de servitude – ou de droits réels attachés à un territoire (ou localisés) – limitée (à la différence de l'article 12, § 2) *ratione personarum* aux seuls États souverains concernés par les deux territoires : servant et dominant.

**79.** En revanche, pour la zone du Pays de Gex, la Cour parle de « stipulations d'ordre territorial », prévues par les différents traités qui émaillèrent le règlement de paix européen, pour la Communauté des États européens et dans leur intérêt, à savoir : la neutralité de la Suisse, l'« arrondissement » du territoire genevois ainsi que le « recul de la ligne douanière française en arrière de la frontière politique du Pays de Gex » (217). Certes, au final, les effets juridiques sont semblables, c'est-à-dire la transmission (ou permanence) des droits et obligations, mais le moyen et son fondement juridique sont différents. Dans ce contexte, il n'est pas inutile de rappeler que la France était la puissance vaincue, à la différence du Royaume de Sardaigne qui figurait parmi les États alliés de la coalition victorieuse.

**80.** La Cour permanente de justice internationale, confirmant la pratique diplomatique antérieure (218), finit donc par constater que, au moment de l'annexion de la Savoie, la France a bel et bien,

---

(216) CPJI, arrêt, 7 juin 1932, affaire relative aux zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, *France c/ Suisse, Série A/B*, n° 46, p. 145.

(217) *Ibid.*, pp. 148-149.

(218) « La question de la neutralisation de la partie nord de la Savoie n'est plus un objet dont la Suisse ait à nous demander compte, puisque les droits de celle-ci ont été entièrement réservés par nous dans le Traité du 24 mars 1860 [entre le Royaume de Sardaigne et la France, portant cession de la Savoie], et que, par cet acte, nous avons substitué la France, comme c'était à notre devoir, à toutes les obligations afférentes à la Savoie en ce qui concerne la Confédération suisse » (instructions du ministre des Affaires étrangères du Royaume d'Italie, La Marmora, à son ambassadeur à Berne auprès de la Confédération helvétique, 1<sup>er</sup> janvier 1865, *La prassi italiana di diritto internazionale*, Prima serie (1861-1887), vol. 1, p. 261).

par l'article 2 du Traité de Turin du 24 mars 1860, assumé les obligations incombant jusque-là à la Sardaigne du chef de la neutralisation d'une partie de la Savoie, en vertu d'un traité (du 16 mars 1816), auquel elle n'était pas liée : donc succession de droits réels attachés au territoire savoyard en question.

**81.** De même, cette idée de communauté a été tout au moins indirectement soulignée par la Commission des juristes dans son rapport sur les Îles d'Åland. Ici aussi (219), il était question de savoir si les stipulations – enjoignant le démantèlement des fortifications sur l'archipel – arrêtées à Paris par le Traité de 1856 (mettant fin à la guerre de Crimée) étaient en vigueur – et dans ce cas – si elles étaient opposables à la Finlande, nouveau souverain des îles, ayant succédé à l'Empire russe.

**82.** La Commission des juristes, dans un passage citée jusqu'à la nausea, mais qui fait précisément date, déclara : « Les puissances ont, en effet, dans de nombreux cas, depuis 1815, et notamment lors de la conclusion de traités de paix, cherché à établir un véritable droit objectif, de vrais statuts politiques, dont les effets se font sentir en dehors même du cercle des parties contractantes. Dans l'espèce, l'intérêt international permanent qui exige le maintien de la situation créée en 1856, s'est encore manifesté après la constitution de la Finlande en État indépendant, notamment par l'Accord du 30 décembre 1918, relatif à la démolition des fortifications élevées dans les Îles d'Åland par la Russie, conclu entre trois des puissances les plus directement intéressées par leur situation géographique – la Suède, la Finlande et l'Allemagne. » (220)

**83.** Par conséquent, même si la Suède n'est pas partie au Traité de 1856 – et elle est donc bel et bien un État tiers par rapport à ces stipulations – il n'en demeure pas moins qu'elle a un intérêt à agir à ce qu'elles soient respectées par la Finlande. Car, en

(219) Il faut relever au passage que la première question posée à la Commission des juristes afférait au « principe de self-détermination » et à son application à l'archipel des Åland. En d'autres termes, les arbitres durent se pencher sur un éventuel droit à disposer d'eux-mêmes exerçable à son tour par le peuple alandais (et souhaitant intégrer la Suède) vis-à-vis de la Finlande qui venait de faire sécession de l'Empire russe. Le collège arbitral, tout en déclarant que le « différend suédo-finlandais ne porte pas sur une situation politique définitivement établie dépendant exclusivement de la souveraineté territoriale d'un État », conclut que l'archipel demeurerait sous souveraineté finlandaise.

(220) Commission des juristes (Société des Nations), décision du 5 septembre 1920, affaire relative au différend suédois-finlandais des Îles d'Åland, *Journal officiel de la Société des Nations*, octobre 1920, p. 17.

raison du caractère objectif du règlement de la question des Îles d'Åland par le Traité de 1856, « la Suède peut, comme puissance immédiatement intéressée, réclamer le respect des stipulations de ce Traité tant que les parties contractantes ne l'ont pas abrogé. Cela est d'autant plus vrai que la Suède a toujours revendiqué ce droit et qu'il ne lui a jamais été contesté par les puissances signataires. » (221) Si au contraire, la Commission avait – dans ce cas erronément – configuré la situation juridique comme relevant des servitudes réelles – à savoir conformément à l'article 12, § 1<sup>er</sup>, de la CVSE – la Suède n'aurait joui d'aucun titre juridique lui permettant d'exiger à la Finlande le maintien de l'obligation de non-fortification.

**84.** En effet, la Commission des juristes avait très clairement et correctement écarté la construction fondée sur la servitude – donc le cas de figure régi par l'article 12, § 1<sup>er</sup> – là où elle dit : « Il est certain que les stipulations arrêtées à Paris entre les puissances et la Russie dépassaient la portée *d'intérêts purement suédois*. » (222) Le collège arbitral ajoute encore : « On arrive à une conséquence analogue [à celle consistant à affirmer qu'il « s'agit dans l'espèce d'une servitude réelle »] en adoptant le point de vue exprimé ci-dessus *qu'il s'agit bien en effet d'un règlement positif d'intérêts européens et non de simples obligations politiques individuelles et subjectives* » (223).

**85.** Le rapport de la Commission fut finalement avalisé par le Conseil de la Société des Nations le 24 juin 1921 (224) ; selon la recommandation de celui-ci, un nouveau traité (225) a été conclu afin, y est dit dans le préambule, de « compléter, sans y porter atteinte, l'effet de l'engagement pris par la Russie dans la Convention du 30 mars 1856 ». La Finlande, quant à elle, « confirm[e] en tant que de besoin, en ce qui la concerne, la déclaration faite par la Russie » en 1856.

(221) *Ibid.*, pp. 18-19.

(222) Commission des juristes (Société des Nations), décision du 5 septembre 1920, affaire relative au différend suédois-finlandais des Îles d'Åland, *Journal officiel de la Société des Nations*, octobre 1920, p. 17.

(223) *Ibid.*, p. 18 (italiques ajoutées).

(224) *Journal officiel de la Société des Nations*, 1921, p. 699.

(225) Ledit traité fut signé à Genève le 20 octobre 1921 (Allemagne, Danemark, Estonie, Finlande, France, Royaume-Uni, Italie, Lettonie, Pologne et Suède), *RTSdN*, vol. 9, pp. 212 et s.

**86.** D'aucuns ont critiqué – avec cependant une certaine naïveté – le fondement de la décision de la Commission des juristes en prétendant que, en fin de compte, derrière l'« intérêt général » se celait en fait « la défense unilatérale des intérêts des puissances victorieuses en 1815 [*sic*, c'est plutôt 1856] » (226). Dans la réalité des faits, en revanche, s'il est vrai que ce statut a été imposé (tel une punition) à la Russie, il n'en est pas moins vrai que le cercle des bénéficiaires dépasse celui des parties contractantes au Traité de Paris de 1856 pour toucher tous les États et tout spécialement les États de la région.

**87.** Dans l'affaire *Wimbledon* précitée, la Cour permanente de justice internationale, tout en ne se prononçant pas sur l'existence de servitudes en droit international public, conclut qu'une « voie internationale, destinée à rendre plus facile » la navigation maritime pouvait être placée « sous la garantie d'un traité » (227) des effets duquel bénéficiaient même les États tiers, dont la Pologne, dans le cas d'espèce.

**88.** De même, dans une autre affaire, *Oscar Chinn*, la Cour permanente de justice internationale a admis la succession de la Belgique au régime (notamment aux obligations) institué par l'Acte de Berlin de 1885 établissant un régime de libre navigation sur le fleuve Congo (228).

**89.** À la lumière de la pratique jurisprudentielle et des États (229) il est loisible d'affirmer que l'article 12, § 2, est censé s'appliquer aux catégories suivantes de traités internationaux : établissant des régimes fluviaux (230) et de canaux internationaux (comme par

(226) M. MARCOFF, *Accession à l'indépendance et succession d'États aux traités internationaux*, *op. cit.*, p. 210.

(227) Intervention de la Pologne dans CPJI, arrêt, affaire du vapeur Wimbledon, *Royaume-Uni, France, Italie et Japon c/ Empire allemand*, p. 21.

(228) CPJI, arrêt, 12 décembre 1934, affaire *Oscar Chinn*, *Série A/B*, n° 63, *opin. diss.*, p. 80.

(229) Accord sur les eaux du Nil conclu en 1929 entre le Royaume-Uni et l'Égypte ; accords (de 1923 et 1926) entre la France et le Royaume-Uni (en leur qualité de puissances mandataires, respectivement pour la Syrie et la Palestine) concernant l'utilisation des eaux du Jourdain (voy. *infra*, note 308).

(230) L. OPPENHEIM, *International Law. A Treatise*, *op. cit.*, p. 128, § 82 ; M. UDINA, « La succession des États quant aux obligations internationales autres que les dettes publiques », *op. cit.*, p. 707 ; CIJ, affaire relative au projet Gabčíkovo-Nagymaros, *Hongrie c/ Slovaquie*, *Rec.*, 1997, p. 72, § 123. Dans son arrêt, la Cour internationale de justice n'hésite pas à reproduire le texte de l'article 12, § 2, de la CVSE et à s'y référer en tant qu'expression du droit international général en la matière.

exemple pour le Canal de Suez) (231) ; accordant « le libre accès à des territoires frontaliers aux fins de pâture, par exemple, sur la base desquels les États intéressés fixent les détails d'un statut particulier » (232) ; relatifs, de manière plus générale, aux voies de communication internationales (233) ; établissant des statuts de neutralité comme c'est le cas de la Suisse ou autrefois de la Belgique. D'aucuns y ajoutent aussi, et non à tort, les traités relatifs aux droits de l'homme (234), comme les Pactes de l'Organisation des Nations Unies de 1966, dans le sillage de la pratique du Comité des droits de l'homme suite aux démembrements de la République fédérale de Yougoslavie et de l'U.R.S.S. (235). Comme il a été très justement affirmé :

« Si l'on admettait qu'il n'existe aucun principe de succession automatique aux traités relatifs aux droits de l'homme et aux traités de caractère humanitaire, il en résulterait une situation curieuse, à savoir que les habitants d'un État, qui bénéficient pleinement des garanties d'un traité relatif aux droits de l'homme, par exemple le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et cela depuis de nombreuses années, en seraient soudainement privés comme s'il s'agissait de privilèges spéciaux pouvant leur être conférés ou retirés par le

(231) Le Foreign Secretary britannique ainsi annota à la suite de la fusion entre l'Égypte et la Syrie donnant naissance à la « République arabe unie » (RAU) : « It is too early to forecast what effect the union of Egypt and Syria might have on the operation of the Canal. I note, however, that one of the seventeen principles announced by Colonel Nasser as the basis of the union is that : « provisions of international treaties and agreements concluded by Syria and Egypt with other States shall remain in force with regard to the *territorial spheres* stipulated at the time of their conclusion, in accordance with the provisions of international law » » (cité dans E. LAUTERPACHT, « The Contemporary Practice of the United Kingdom in the Field of International Law. Survey and Comment », *I.C.L.Q.*, 1958, vol. 7, p. 531).

(232) YASSEEN, 1195<sup>e</sup> séance, *A.C.D.I.*, vol. 1, p. 286, § 22.

(233) « Une succession d'États ne peut pas porter atteinte à des traités qui se fondent « sur des principes généraux régissant [par exemple] le droit de libre passage dans certains détroits » » (intervention de BARTOS, 1195<sup>e</sup> séance, *A.C.D.I.*, 1972, vol. 1, p. 287, § 32).

(234) « Les traités relatifs aux droits de l'homme et les traités de caractère humanitaire n'impliquent aucune perte de souveraineté ou d'autonomie pour le nouvel État, mais sont simplement conformes aux principes généraux de protection qui découlent de la dignité inhérente à tout être humain, laquelle est le fondement même de la Charte des Nations Unies [...]. La Communauté internationale a un intérêt particulier à ce que ces traités soient maintenus en vigueur sans interruption [...]. Les traités multilatéraux sont très souvent conclus dans le but de protéger et de servir la Communauté internationale dans son ensemble, de maintenir l'ordre mondial et la coopération et non de protéger ou de promouvoir les intérêts d'un État particulier » (CIJ, arrêt, affaire relative à l'application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, *Bosnie-Herzégovine c/ Serbie-et-Monténégro*, *Rec.*, 1996, opin. indiv. juge WEERAMANTRY, pp. 645-646).

(235) R. MONACO et C. CURTI GIALDINO, *Diritto internazionale pubblico*, op. cit., p. 531.

gouvernement au gré de son caprice ou de son humeur. Des populations protégées cesseraient de l'être, pourraient l'être de nouveau, et pourraient encore cesser de l'être, au hasard des fluctuations de la situation politique. Juridiquement, une telle situation semble tout à fait indéfendable, notamment au stade actuel de développement des droits de l'homme » (236).

#### 4. *L'exception des bases militaires étrangères (§ 3)*

**90.** Comme les travaux au sein de la Commission du droit international et les débats lors de la Conférence de Vienne l'ont amplement montré, la question de l'application de la transmission du régime conventionnel aux traités d'établissement des bases militaires a représenté une des pierres d'achoppement dans le processus de codification (237).

**91.** On entend par *base militaire*, « toutes les installations pouvant être utilisées à des fins militaires ainsi que les facilités, services et autres moyens navals, aériens ou terrestres » (238).

**92.** La question des bases militaires met en jeu deux aspects relatifs à la nature d'un traité de ce genre. D'une part, l'aspect d'obligation personnelle, à savoir que le traité a été conclu *intuitu personae* (239) puisque les parties contractantes partagent certains intérêts communs en matière de défense, voire de stratégie militaire ; d'autre part, l'aspect de localisation territoriale, c'est-à-dire la concrétisation de cette alliance qui consiste à établir la base militaire. La Commission du droit international – suivie par la Conférence – a adopté le point de vue selon lequel la succession d'États met fin à leur transmissibilité. En d'autres termes, le caractère *intuitu personae* de ce genre de traités (240) l'emporte

(236) CIJ, arrêt, affaire relative à l'application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, *Bosnie-Herzégovine c/ Serbie-et-Monténégro*, *Rec.*, 1996, opin. indiv. juge WEERAMANTRY, p. 649. Voy. aussi *infra*, la contribution de M. BELKAHLA dans le présent ouvrage : « La succession d'États en matière de traités multilatéraux relatifs aux droits de l'homme ».

(237) Voy. *supra*, §§ 15, 23, 35 et s.

(238) RANJEVA (Madagascar), 54<sup>e</sup> séance, 18 août 1978, *ibid.*, p. 142, § 7. Voy. aussi M. FLORY, « Les bases militaires à l'étranger », *AFDI*, 1955, vol. 1, pp. 3-30.

(239) Voy. *supra*, note 180.

(240) « Des obligations politiques ne peuvent être imposées à un État successeur du seul fait qu'elles découlent d'un traité qui était applicable à une partie du territoire de l'État prédécesseur. Ainsi, un État 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

sur son caractère localisé (et d'enracinement) (241). Vue sous cet angle la localisation spatiale (à savoir la base militaire) n'est que l'une des dimensions d'une alliance, son épiphénomène : une alliance militaire peut assumer parfois la forme d'un traité établissant une base militaire. Le caractère personnel, inhérent et spécifique à cette catégorie de traités internationaux prévaut sur sa dimension territoriale, car c'est précisément le premier qui fonde la *causa* de l'acte juridique conventionnel. Son rattachement territorial en est finalement la conséquence, par ailleurs pas exclusive, puisque il existe force alliance militaires sans que des bases militaires ne soient établies à l'étranger.

**93.** Répondant à une question posée pendant la Conférence par le Conseil des Nations pour la Namibie à propos d'une base militaire illégalement établie par traité (242), Sir F. Vallat remarqua « exprimant son opinion personnelle, qu'un traité de ce genre ne peut pas être valide ou lier juridiquement un État successeur » (243).

**94.** Une complication ultérieure est venue cependant polluer la discussion autour des bases militaires et elle portait sur les pouvoirs et compétences de l'État qui – exerçant la souveraineté sur le territoire en question – a conclu le traité en question (244). On retrouve ici deux questions différentes imbriquées l'une dans l'autre : d'une part la spécificité *ratione materiae* des bases militaires et d'autre part le caractère limité – dans le temps – des pouvoirs souverains de l'État prédécesseur. Nous discuterons plus loin de cette dernière question, mais il importe de souligner d'ores et déjà que, s'il est vrai que l'article 12, § 3, empêche la transmission automatique des traités établissant des bases militaires, il est encore plus vrai dans le cas de figure où le traité en question a

---

bases militaires d'une alliance militaire et politique dont l'État prédécesseur faisait partie » (OUCHAKOV, 1195<sup>e</sup> séance, *A.C.D.I.*, 1972, vol. 1, p. 285, § 12).

(241) *Contra* R. QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, *op. cit.*, p. 504. Plus nuancé D.P. O'CONNELL, « Independence and Succession to Treaties », *op. cit.*, pp. 194-195, selon lequel les « political and territorial elements are mixed » dans un traité établissant une base militaire.

(242) *Voy. supra*, note 88.

(243) *Voy.* 21<sup>e</sup> séance, 20 avril 1977, *ibid.*, p. 141, § 76.

(244) « [D]es bases militaires cédées par un État souverain à une puissance militaire entraînent des restrictions comparables » (YANGO (Philippines), 21<sup>e</sup> séance, 20 avril 1977, *ibid.*, p. 140, § 66).

été conclu par une puissance dont les pouvoirs sont limités dans le temps voire aussi dans leur contenu (245).

**95.** La pratique – uniforme et constante – nous élargit une moisson considérable de précédents. Il en fut par exemple ainsi pour la base militaire établie par traité en 1957 (entre la Fédération de Malaisie et le Royaume-Uni), passée sous souveraineté singapourienne, suite à l’accession à l’indépendance de ce dernier État. Il fallut en effet, le consentement exprès de Singapour pour que la base militaire britannique pût y être maintenue (246).

**96.** Enfin, l’un des membres de la Commission du droit international avait demandé au premier rapporteur spécial si le (futur) article 12 de la CVSE était censé couvrir également « les territoires démilitarisés [...] 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 » (247).

**97.** Comme les débats pendant la Conférence le firent ressortir les « zones internationales de paix et de sécurité exemptes d’armes nucléaires » qui représentent – de par leur nature « une situation objective opposable à tous les États » (248) ne sont pas assimilables à des bases militaires (établies au bénéfice d’un État particulier) et ne rentrent dès lors pas dans la clause d’exception

(245) « [L]e caractère limité de la compétence d’une puissance administrante paraît avoir été admis par les États-Unis d’Amérique à propos des bases qui leur ont été cédées par le Royaume-Uni aux Antilles, en 1941 » (cinquième rapport, *A.C.D.I.*, 1972, vol. 2, p. 61, § 35). « The United States has apparently taken the view that its military leases in the West Indies, granted as a part of the « Destroyers’ Deal » in 1940, would not survive the independence of the West Indies Federation » (D.P. O’CONNELL, « Independence and Succession to Treaties », *op. cit.*, p. 155). Le susdit accord de lend/lease (« Destroyers’ Deal »), à savoir la concession en bail de certains territoires soumis à la juridiction britannique en échange de la fourniture de navires de guerre aux USA prévoyait une location de 99 ans. En conformité avec ses termes, des bases militaires étatsuniennes furent établies dès 1941 en Terre-Neuve ; lorsque celle-ci rejoignit le Canada, suite à sa cession par le Royaume-Uni, le premier se considéra comme n’étant pas lié par le traité américano-britannique de location. Les USA consentirent dès lors à négocier un nouveau traité. Voy. en général P. NEARY, « Newfoundland and the Anglo-American Leased Bases Agreement of 27 March 1941 », *CHR*, 1986-4, vol. 67, pp. 491-519. Voy. *infra*, III.3.

(246) Supplement prepared by the Secretariat to « Materials on Succession of States » (ST/LEG/SER.B.14), doc. A/CN.4/263, Genève, 1972, p. 44.

(247) BELGE, 1195<sup>e</sup> séance, *A.C.D.I.*, 1972, vol. 1, p. 288, § 41. De même, CPJI, arrêt, affaire du vapeur Wimbledon, *Royaume-Uni, France, Italie et Japon c/ Empire allemand (Pologne intervenant)*, p. 24 : « une limitation importante de l’exercice du droit de souveraineté ».

(248) DUCULESCU (Roumanie), 54<sup>e</sup> séance, 18 août 1978, *ibid.*, p. 140, § 44. À cette intervention fit écho celle du représentant britannique – et juriste autorisé en matière notamment du droit des traités – Sir Ian Sinclair (55<sup>e</sup> séance, 18 août 1978, p. 145, § 38).

du paragraphe 3. En conséquence, une distinction doit être faite entre les bases militaires établies par un traité bilatéral (voire plurilatéral) (249) au bénéfice d'un État ou d'un groupe restreint d'États (250) – qui seraient dès lors exclues de l'application de l'article 12 de la CVSE – et des territoires où précisément l'État ayant la souveraineté territoriale s'est engagé à ne pas établir des bases militaires, et ce au bénéfice de tout État (251), qui sont dès lors régis par l'article 12, paragraphe 2.

98. Sur la base de ce qui précède, on peut donc souscrire à l'affirmation – étayée par la doctrine la plus autorisée (252) – du délégué égyptien lors de la Conférence selon lequel l'article 12, § 3, consacre un « principe qui va absolument de soi » (253).

### III. QUESTIONS CHOISIES

#### 1. Définition de traité « localisé » ou « dispositif »

99. L'article 12 envisage ces accords internationaux qui créent génériquement des droits réels (254) et qui sont dès lors qualifiés par la doctrine (aussi bien en langue française qu'anglaise) de « dispositifs » (*dispositive*). Selon un avis très autorisé – et très souvent cité aussi bien au sein de la Commission du droit international que pendant la Conférence – l'effet juridique engendré par ce genre de traités « is to impress on a territory a status which is

(249) En l'absence de l'exception prévue par l'article 12, § 3, ce cas de figure aurait été couvert par le paragraphe 2.

(250) On songe par exemple aux bases militaires établies dans le cadre de certaines alliances militaires de légitime défense collective, telles que l'OTAN.

(251) Le cas d'espèce des Îles d'Åland dont le territoire est grevé par l'interdiction de non-fortification est particulièrement éloquent à cet égard.

(252) R. MONACO et C. CURTI GIALDINO, *Diritto internazionale pubblico*, *op. cit.*, p. 530 ; A.G. MOCHI ONORY, *La succession d'États aux traités*, *op. cit.*, p. 135. « Raisonnablement interprété, l'article ne s'applique, en principe, à aucun de ces traités » (M.K. YASSEEN, « La Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités », *op. cit.*, p. 88) car l'État prédécesseur, en concluant un traité établissant une base militaire n'a pas créé un droit réel sur le territoire, mais bien plutôt un droit personnel (*intuitu personae*) quoique ayant une localisation spatiale.

(253) ABOU-ALI (Égypte), 54<sup>e</sup> séance, 18 août 1978, *Comptes rendus analytiques des séances de la Commission plénière*, p. 143, § 15.

(254) VOY. S.B. CRANDALL, *Treaties. Their Making and Enforcement*, *op. cit.*, p. 430.

intended to permanent, and which is independent of the personality of the State exercising sovereignty » (255).

**100.** Il semblerait que Westlake ait été le premier juriste à avoir sérieusement réfléchi sur la question et surtout à avoir forgé la définition de la catégorie de traités susceptibles de rentrer dans le champ opératoire de ce qui sera un jour l'article 12 de la CVSE (256). Le contenu définitionnel demeurant à peu près inchangé (257), la doctrine a employé les formules les plus diverses pour indiquer ce groupe de traités dont la caractéristique principale – sous l'angle de la succession d'États – est celle de leur transmissibilité. Sans que la liste ne soit exhaustive, on a parlé tour à tour de traités de « caractère territorial » (258), ou simplement « territorial » (259), ou de « disposition » (*dispositive* en anglais) (260), ou de « caractère local » (261), ou de « traités générateurs de servitudes » (262), ou encore de « treaties *in rem* ». En fin de compte, la dénomination importe peu (263), car ce qui compte comme il a été discuté plus haut (264), c'est que ces traités – ou le régime qu'ils instituent – survivent à la succession d'États.

**101.** Il convient dès lors de s'atteler à la recherche des caractéristiques communes aux traités internationaux – abstraction

(255) D.P. O'CONNELL, *The Law of State Succession*, Cambridge, 1956, p. 49.

(256) « There is a class of treaties called transitory or dispositive which may seem to be an exception to the rule that the treaties of the transferor or extinguished state cease to operate in the ceded or annexed territory, but which may as easily be represented as not being really an exception. These are treaties which dispose of or about things by transferring or creating rights in or over them, as a deed conveying a field or granting a right of way over it disposes of or about the field by transferring the property in it to the purchaser or creating the right of way over it in the grantee. Such are treaties of cession, by which the sovereignty in a territory is transferred by one state to another, and those by which a territory is subjected to a servitude or easement [...] » (J. WESTLAKE, *International Law*, vol. 1, *Peace*, 2<sup>e</sup> éd., Cambridge, 1910, pp. 60-61).

(257) P. GUGGENHEIM, *Traité de droit international public*, vol. 1, Genève, 1967, p. 465 ; LORD A. McNAIR, *The Law of Treaties*, *op. cit.*, pp. 655 et 656.

(258) E.J.S. CASTRÉN, « Aspects récents de la succession d'États », *R.C.A.D.I.*, 1951-I, vol. 78, pp. 436-439.

(259) CIJ, arrêt, affaire relative au projet Gabčíkovo-Nagymaros, *Hongrie c/ Slovaquie*, *Rec.*, 1997, opin. indiv. juge BEDJAOUI, p. 125.

(260) D.P. O'CONNELL, « Independence and Succession to Treaties », *op. cit.*, p. 150 ; J.L. BRIERLY, in SIR H. WALDOCK (dir.), *The Law of Nations*, *op. cit.*, p. 154.

(261) W.E. HALL, *A Treatise on International Law*, *op. cit.*, p. 115.

(262) LORD A. McNAIR, *The Law of Treaties*, *op. cit.*, chap. 39 ; D.P. O'CONNELL, *State Succession in Municipal Law and International Law*, vol. 2, Cambridge, CUP, 1967, pp. 12-13 et 231-291.

(263) B. STERN, « La succession d'États », *op. cit.*, p. 168.

(264) Voy. II.2. et II.3.

faite des différences entre les paragraphes 1<sup>er</sup> et 2 de l'article 12, dont nous avons discuté (265) – que l'on a accoutumé à ranger dans la catégorie des traités « dispositifs » ou « territoriaux ». Dans le désordre, on mentionne l'« élément de règlement territorial » (266), le « lien étroit qui doit exister entre les obligations et les droits et le territoire auquel la succession se rapporte » (267), « des situations de soumission du territoire d'un État à l'avantage du territoire d'un autre, ou bien qui créent une servitude » (268).

**102.** D.P. O'Connell identifie cinq types de traités susceptibles de rentrer dans cette catégorie et à ce titre bénéficiant de la continuité du régime malgré la succession d'États : a) traités fluviaux (269), b) traités ferroviaires (270), c) traités de cession en bail ou en location, d) traités de frontière, e) capitulations (271).

**103.** D'autres auteurs mentionnent également les traités : prévoyant des droits de pêche sur une portion de la mer territoriale au bénéfice de ressortissants étrangers (272) ; l'obligation d'entretenir des routes (273) ou d'y circuler (au profit de ressortissants étrangers) (274) ; permettant l'usage et le contrôle d'un canal international (275).

(265) Voy. *supra*, II.2 et II.3.

(266) Commentaire de la Commission du droit international à l'article 30, *A.C.D.I.*, 1972, vol. 2, p. 334, § 34.

(267) M.K. YASSEEN, « La Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités », *op. cit.*, p. 88.

(268) A.G. MOCHI ONORY, *La succession d'États aux traités*, *op. cit.*, p. 22.

(269) À titre d'exemple, la région du Chatt-el-Arabe ainsi que le bassin fluvial du Congo.

(270) De même, Th.J. LAWRENCE, *The Principles of International Law*, 4<sup>e</sup> éd., Londres, 1911, Part I, p. 94, § 49) ; F. VON LISZT, *Le droit international. Exposé systématique*, *op. cit.*, p. 191, § 23.II.

(271) Catégorie (désormais désuète) de traités internationaux lesquels, tout en n'étant pas *stricto sensu* territoriaux, « are looked upon as a "badge of servitude" » (LORD A. MCNAIR, *The Law of Treaties*, *op. cit.*, p. 662). À cet égard, il est difficile de contester que la compétence territoriale de l'État était grevée d'une limitation, peu importe que l'on appelle ou pas « servitude ». De surcroît, les États astreints à cette restriction à l'exercice de leur compétence vis-à-vis de certains groupes de ressortissants étrangers ne lésinèrent pas leurs efforts pour s'en débarrasser. *Contra* A.G. MOCHI ONORY, *La succession d'États aux traités*, *op. cit.*, p. 136.

(272) Th. J. LAWRENCE, *The Principles of International Law*, *op. cit.*

(273) F. VON LISZT, *Le droit international. Exposé systématique*, *op. cit.*, p. 191, § 23.II.

(274) F. DESPAGNET, *Cours de droit international public*, *op. cit.*, p. 104.

(275) L'article 24, § 2, du Traité Hay-Varilla (1903) prévoyait que : « If the Republic of Panama shall hereafter enter as a constituent into any other Government or into any union or confederation of states, so as to merge her sovereignty or independence in such Government, union or confederation, the rights of the United States under this convention shall not be in any respect lessened or impaired » ([http://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/pan001.asp](http://avalon.law.yale.edu/20th_century/pan001.asp)).

2. *Succession au traité ou succession au régime territorial établi par le traité ?*

104. Comme le premier rapporteur spécial eut à le souligner dans son cinquième rapport, la question fut soulevée d'entrée de jeu dès la rédaction d'une disposition spécifique pour les traités territoriaux (276). Le paragraphe 2 de l'article 22 *bis* (versions A ou B), commun aux deux cas de figure susvisés, fixe la date de l'entrée en vigueur du traité « à partir de la date de la succession d'États ». Ce qui laisserait sous-entendre que l'État successeur devient partie au traité.

105. À la suite d'une question posée par Hambro, le rapporteur spécial ainsi répondit : « On peut certainement soutenir, à propos des régimes dits objectifs, que ce sont vraiment les effets positifs d'un traité, joints à l'établissement d'une situation par la coutume qui créent une situation juridique » (277). En conséquence, Sir H. Waldock semblait indiquer que la succession a lieu au niveau du régime et non pas du traité qui l'établit.

106. Mais cette interprétation ne fit pas – du moins pas immédiatement – l'unanimité parmi les membres de la Commission du droit international ; Sette Camara, par exemple, soutint qu'il « ne voit pas comment la situation subsistera sans un fondement juridique si le traité lui-même devient caduc lors d'une succession d'États » (278).

107. Le deuxième rapporteur spécial, commentant l'observation orale formulée par le gouvernement égyptien (279), remarqua qu'il « semble aussi en toute équité que c'est la nature des effets du traité (ce qu'on appelle fréquemment les effets « dispositifs »)

(276) « Quoi qu'il en soit, la question est de savoir, comme dans le cas des règlements de frontière, si, lorsqu'il semble qu'il y a succession *ipso jure*, il s'agit de succession à l'égard du traité lui-même ou de succession à l'égard de la situation de fait et de la situation juridique – du régime – résultant des effets dispositifs du traité. Le rapporteur spécial estime que les deux points de vue seraient justifiés. Toutefois, il lui paraît préférable que, quel que soit le point de vue adopté par la Commission touchant les règlements de frontière, le même point de vue soit adopté en ce qui concerne les autres formes de règlements territoriaux. En conséquence, il a rédigé aussi deux versions pour l'article 22 *bis* » (cinquième rapport, A.C.D.I., 1972, vol. 2, p. 64, § 46).

(277) Intervention, 1194<sup>e</sup> séance, 4 juillet 1972, A.C.D.I., 1972, vol. 1, p. 281, § 78.

(278) *Ibid.*, p. 281, § 79.

(279) Y était exprimé le souci de savoir comment « les droits et obligations résultant d'un traité pouvaient être séparés de l'instrument international qui les avait créés » (premier rapport, A.C.D.I., 1974, vol. 2, partie I, p. 86).

et non le caractère général du traité qui engendre l'élément de permanence » (280).

**108.** Finalement, la Commission du droit international, tout en admettant que « les deux points de vue pourraient peut-être se justifier », pencha, aussi pour des raisons de cohérence systémique (avec l'article 11 de la CVSE) (281) pour la succession au régime plutôt qu'au traité (282). En effet, comme il a été souligné à maintes reprises, ces deux dispositions partagent force éléments communs, le premier (article 11 de la CVSE) étant une espèce du genre plus large (« traités territoriaux ») qu'est le second (article 12 de la CVSE). Il n'en demeure pas moins qu'il y a des différences, d'où précisément la décision (judicieuse) de la Commission du droit international de les séparer. L'une d'entre elles réside dans le fait que le premier s'éteint dans son exécution instantanée et singulière alors que le second doit être continûment appliqué et ses dispositions exécutées de manière permanente. Déjà Vattel avait préfiguré une telle distinction entre un traité de frontière qui se consomme immédiatement par son exécution consistant dans l'enracinement de la frontière et les autres traités territoriaux qui demandent, de par leur nature, à être appliqués « par des actes successifs » (283). C'est pourquoi certains membres de la Commission du droit international avaient affirmé que – dans le premier cas – l'on succède à la situation alors que dans le second on succède au traité. Il a cependant semblé plus correct de soutenir que dans tous le cas de figure des traités territoriaux il y a succession au régime et non pas au traité qui l'établit.

**109.** Cette problématique – il est vrai somme toute théorique, mais pouvant avoir des conséquences concrètes dans certaines

(280) Premier rapport, *A.C.D.I.*, 1974, vol. 1, partie I, p. 86.

(281) Voy. *supra*, le commentaire correspondant. En effet, dans le cas de figure des traités établissant des frontières, la situation est beaucoup plus claire comme la Cour internationale de Justice l'a laissé entendre dans l'affaire du différend territorial (CIJ, arrêt, 3 février 1994, *Libye c/ Tchad*, *Rec.*, 1994, p. 37, § 73).

(282) Afin de corroborer ce choix, la Commission du droit international observe que « les décisions prises lors des travaux de codification du droit général des traités, tant par elle-même que par la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités à l'égard des traités créant de tels régimes, *indiquaient clairement que telle était la voie à suivre* », commentaire de la Commission du droit international à l'article 12, *A.C.D.I.*, 1974, vol. 2, partie I, p. 212, § 36 (italiques ajoutés).

(283) E. DE VATTEL, *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*, *op. cit.*, livre II, chap. XII, p. 192, § 153.

situations – ne fut pas soulevée pendant la Conférence. Seule l'Autriche – État hôte – y fit allusion en saluant la démarche de la Commission du droit international consistant à « ne pas rattacher directement une succession d'États aux traités en cause, mais plutôt aux obligations et aux droits que créent ces traités » (284).

**110.** On peut dès lors conclure que l'article 12 envisage une succession au régime et non pas aux traités quel que soit le type de mutation territoriale (285), y compris donc dans le cas de figure des États nouvellement indépendants (286). Comme il a été très correctement délinéé : « L'État substitué à un autre dans la compétence sur le territoire ne succède pas à un traité, au regard duquel il est un tiers, mais à un régime, dont l'origine conventionnelle ou autre est sans pertinence (287) : seul importe le fait qu'il ait été posé par les États qui avaient compétence pour le faire au moment où le régime a été établi [compétence territoriale ; pleine ? limitée, colonies, administration, etc.] ; la compétence ne se transmet pas, c'est vrai, mais il n'en va pas de même pour le titre territorial, dont la cession est l'occasion de la succession d'États ; il n'y a donc rien d'anormal dans le fait que qu'il soit transmis dans l'état où l'a laissé le prédécesseur. » (288) La pratique des États, ou plutôt l'interprétation qui en est faite par la doctrine (289), étaie cette conclusion.

(284) HERNDL, 19<sup>e</sup> séance, 19 avril 1977, *Comptes rendus analytiques des séances de la Commission plénière*, p. 125, § 36. Dans un souci de complétude, il convient néanmoins de relever la critique de la délégation argentine selon laquelle on ne « saurait, au regard de la doctrine juridique, souscrire à un tel raisonnement, car des relations juridiques existent entre des personnes et non entre des choses » (19<sup>e</sup> séance, 19 avril 1977, *Comptes rendus analytiques des séances de la Commission plénière*, p. 123, § 20).

(285) M. UDINA, « La succession des États quant aux obligations internationales autres que les dettes publiques », *op. cit.*, pp. 707-708 ; B. STERN, « La succession d'États », *op. cit.*, p. 168.

(286) Observation orale de la délégation kenyane au sein de la 6<sup>e</sup> Commission de l'Organisation des Nations Unies, *A.C.D.I.*, 1974, vol. 2, partie I, pp. 76-77.

(287) Voy. aussi A.G. MOCHI ONORY, *La succession d'États aux traités*, *op. cit.*, p. 134.

(288) J. COMBACAU et S. SUR, *Droit international public*, Paris, 1993, p. 434. *Contra* P.A. SERENI, *Diritto internazionale*, *op. cit.*, p. 395.

(289) M.K. YASSEEN, « La Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités », *op. cit.*, p. 82.

3. *Persistance du principe même dans les cas de figure coloniaux, mandats et autres régimes « transitoires » ou de pouvoirs limités ?*

**111.** Cette question est intimement liée à celle régie par l'article 13 (290) érigeant la souveraineté économique du nouvel État souverain (du territoire affecté par la mutation territoriale) en tant que limite supplémentaire au champ opératoire de l'article 12 (291). Nous ne traiterons dès lors ici que des aspects exclusivement liés aux droits temporaires de la puissance administrante, protectrice (292) ou coloniale, indépendamment donc du contenu des droits établis par le régime conventionnel objet de la succession d'États et de leur éventuelle incompatibilité avec le droit de souveraineté permanente sur les ressources naturelles.

**112.** De l'aveu même du (premier) rapporteur spécial, cette argumentation « n'est évidemment pas de celles que l'on puisse rejeter à la légère » (293). En d'autres termes, c'est comme si le caractère provisoire de l'exercice de la souveraineté peut porter préjudice à la portée des pouvoirs et prérogatives du souverain. Le rapporteur considéra la question comme requérant un approfondissement, tout en reconnaissant cependant qu'il est « difficile de faire entrer ce cas dans le champ d'application de la règle à l'examen » (294).

**113.** L'argument avancé ici est celui selon lequel le principe de la succession automatique souffrirait d'une exception lorsque l'État prédécesseur ne jouit que de pouvoirs limités *ratione temporis*, comme par exemple dans les situations coloniales (295), de pro-

(290) Voy. *infra*, le commentaire correspondant.

(291) La question des Accords de Belbase (dont on discutera en détail plus loin) est étroitement liée à celle de la souveraineté permanente envisagée par l'article 13 de la CVSE. On peut dès lors se demander si le comportement des États concernés aurait été différent si le traité avait porté sur une autre matière que la mise à disposition (gratuite) d'installations portuaires et du droit de passage de marchandises en franchise sur territoire étranger.

(292) Voy. K. ROWNY, « Le protectorat international et la succession aux traités », *RGDIP*, 1969, vol. 73, pp. 89-123.

(293) *Ibid.*, § 34.

(294) Intervention de SIR H. WALDOCK, 1195<sup>e</sup> séance, *A.C.D.I.*, 1974, vol. 1, p. 283, § 3.

(295) Devant l'Assemblée nationale, le Premier ministre du Tanganyika affirma que « la cession à bail pour une durée illimitée d'un terrain situé sur le territoire du Tanganyika est incompatible avec la souveraineté de ce pays lorsqu'elle est consentie par des autorités dont les droits sur le Tanganyika avaient eux-mêmes une durée limitée » (cinquième rapport, *A.C.D.I.*, 1972, vol. 2, p. 61, § 34).

tectorat, de régime mandataire et fiduciaire. En filigrane, on peut tout de même se demander si, au moment où les traités en question furent conclus, ces régimes coloniaux (ou de protectorats) (296) étaient perçus comme transitoires. La question est différente pour les mandats de la Société des Nations, du moins pour ceux de type A, considérés par définition comme provisoires, alors que tout autre serait peut-être la situation des mandats B et C (297). Cette précision est nous semble-t-il utile afin de cerner la véritable raison de cette exception à la permanence du régime. En effet, ce n'est pas tant – ou pas seulement – que les compétences et pouvoirs de l'État étaient limités dans le temps, mais c'est plutôt qu'ils étaient limités dans leur contenu et envergure. Ceci est évident pour les situations de protectorats, de mandats de la Société des Nations ainsi que pour le régime de tutelle de l'Organisation des Nations Unies, mais aussi, dans une interprétation évolutive, pour les situations coloniales.

**114.** La cause célèbre en la matière, du moins l'affaire qui a souvent été évoquée lors de la Conférence est représentée par les Accords dits de « Belbase » (acronyme de « Belgian Base ») conclus entre la Belgique et le Royaume-Uni (puissance mandataire de l'ancienne colonie allemande du Tanganyika) en 1921 (298) et confirmés

(296) Une question ici incidente est celle de savoir si ces traités doivent être interprétés à la lumière du droit international en vigueur au moment de leur conclusion ou de leur application. Pour les besoins notamment de la question de la succession d'États aux régimes territoriaux, nous penchons décidément pour l'interprétation évolutive. Voy. à cet égard G. DISTEFANO, « L'interprétation évolutive de la norme internationale », *RGDIP*, 2011-II, vol. 115, pp. 373-396.

(297) Voy. G. DISTEFANO, « Article 22. Les Mandats », in R. KOLB (dir.), *Commentaire sur le Pacte de la Société des Nations*, Bruxelles, 2015, pp. 841-1002.

(298) L'article 2 a la teneur suivante : « La Grande-Bretagne s'engage à accorder la liberté du transit à travers l'Afrique orientale sur les voies qui sont ou seront les plus aptes au transit, soit par chemin de fer, par lac, par cours d'eau navigable ou par canal, à toutes les personnes, la poste, toutes les marchandises et tous les navires, voitures et wagons venant de ou se dirigeant vers le Congo belge et, à cet effet, la traversée des eaux territoriales sera permise. Ces personnes, poste, marchandises, navires, voitures et wagons ne seront soumis à aucun droit de transit ni à des délais ou restrictions inutiles et ils seront traités, en ce qui concerne les taxes, les facilités et toutes matières, sur le même pied que les personnes, poste, marchandises, navires, voitures et wagons britanniques. Les marchandises en transit seront exemptées de tous droits de douane ou autres droits similaires. Toutes taxes, en ce qui concerne le transport en transit, devront être raisonnables, compte tenu des conditions du trafic, et nulle redevance, facilité ou restriction ne devra dépendre, directement ou indirectement, de la qualité du propriétaire ou de la nationalité de tout navire ou de tout autre moyen de transport qui aurait été, ou qui devra être, employé pendant une partie quelconque du parcours total » (23/IV/1921, *M.B.*, n° 113)

en 1951. La seconde donna « en bail à perpétuité » (299) à la première certaines zones du port maritime de Dar-es-Salaam ainsi que celui de Kigoma pour lui permettre de désenclaver les territoires du Congo belge (colonie) ainsi que les territoires du Ruanda-Urundi (300) dont la Belgique était puissance mandataire pour le compte de la Société des Nations. Une société belge (Agence belge de l'Est africain) fut constituée et chargée de la gestion des ports et installations portuaires susmentionnés. Le Traité de 1951 (301) accrut la coopération entre les territoires coloniaux et sous administration fiduciaire puisqu'il prévoit l'extension desdites installations. Au moment de l'accession à l'indépendance du Congo belge en 1960 (302), les Parties en question continuèrent à appliquer les traités en question jusqu'en 1962 lorsque le Tanganyika – lui aussi nouvellement indépendant en 1961 – « notifia sa demande d'évacuation des lieux ». Les trois États bénéficiaires « ripostèrent en soutenant qu'ils avaient succédé aux droits consentis à la Belgique en vertu des accords » (303). Des négociations furent dès lors entamées lesquelles perdurèrent pendant longtemps et n'avaient toujours pas abouti pendant que la Commission du droit international, d'abord, et la Conférence, ensuite, se penchaient sur l'article 12. Il n'empêche que pendant quelque temps – ce que releva avec satisfaction la Commission du droit international – les installations portuaires étaient « utilisées *de facto* comme auparavant » (304). En effet, jusqu'en 1995 l'Agence maritime internationale (qui avait succédé à l'Agence belge de l'Est africain en 1963) continua de gérer l'installation portuaire de Dar-es-Salam et de Kigoma, date à laquelle prit fin après 74 ans le régime de transit préférentiel et le bail dans lesdits ports qui avaient été constitués par des puissances coloniales respectivement mandataires.

---

(299) Art. 5 de l'Accord de 1921. Le Traité de 1951 disposa le paiement d'un 1 franc annuel par la Belgique au Royaume-Uni. Le 1<sup>er</sup> janvier 1955 entra en vigueur un nouvel accord international – fortement voulu par la Belgique – par lequel l'Agence belge se vit renouveler le mandat de gestion pour une ultérieure période de 25 ans.

(300) Respectivement les futurs États indépendants de Ruanda et Burundi.

(301) Ce nouveau traité s'était rendu nécessaire suite à la transformation des mandats de la Société des Nations en territoires sous tutelle de l'Organisation des Nations Unies.

(302) Le bail entre les États « successeurs » de la Belgique fut réparti de la manière suivante : 97,5 % pour le Congo et 2,5 % pour le Ruanda/Burundi. Un protocole successif amenda ces quotas : 76 % pour le Congo et 12 % chacun pour le Ruanda et le Burundi.

(303) Commentaire de la Commission du droit international à l'article 30, *A.C.D.I.*, 1972, vol. 2, p. 330, § 22.

(304) *Ibid.*, p. 331.

**115.** Il n'est dès lors pas surprenant que ce soit la Tanzanie qui souleva d'emblée la question de la permanence d'un régime territorial établi par la puissance administrante. On lit en filigrane dans l'observation formulée par ce gouvernement à l'intention de la Commission du droit international que « s'agissant, par exemple du Tanganyika, le Royaume-Uni n'avait pas eu, en sa qualité d'autorité administrante du territoire sous tutelle, le pouvoir d'accorder un bail à perpétuité, puisque la tutelle n'était pas destinée à durer à jamais » (305). Lors de la Conférence, le délégué tanzanien soutint que « des servitudes de cette nature sont inadmissibles quelles que soient les circonstances, et même si le Tanganyika avait eu un statut colonial au lieu d'avoir été un territoire sous tutelle, il aurait rejeté ces dispositions comme étant incompatibles avec sa souveraineté, son indépendance et son intégrité territoriale » (306). La Conférence, hélas, ne prit pas position et aucune réponse par l'expert consultant ne vint à dissiper les doutes.

**116.** Que peut-on dès lors inférer du dénouement de l'affaire de Belbase ? La Commission du droit international ne nous éclaire pas lorsqu'elle observe que « les choses se compliquent du fait que le traité a été conclu par une puissance administrante, dont la capacité de lier un territoire dépendant à l'égard d'obligations territoriales est ensuite contestée lorsque le territoire devient indépendant » (307). Toutefois, on peut cependant arguer que dans ce cas de figure particulier, l'automaticité de la transmission est loin d'être assurée, comme le démontrent à la fois les négociations entre les États successeurs et surtout leur issue finale (308).

**117.** Des considérations analogues peuvent être faites lorsque les traités susceptibles de transmission sont conclus entre puissances exerçant le condominium, comme ce fut le cas de l'Accord

(305) *A.C.D.I.*, 1974, vol. 2, partie I, p. 77.

(306) KATEKA (Tanzanie), 19<sup>e</sup> séance, 19 avril 1977, *Comptes rendus analytiques des séances de la Commission plénière*, p. 124, § 26.

(307) Commentaire de la Commission du droit international à son article 12, *A.C.D.I.*, 1974, vol. 2, partie I, p. 210, § 27.

(308) Cette conclusion est également corroborée par un autre exemple tiré de la pratique des États et cité par la Commission du droit international, à savoir les Accords entre la France et le Royaume-Uni en tant que puissances mandataires respectivement de la Syrie et de la Palestine, portant sur l'usage des eaux du Jourdain (voy. *supra*, note 229). Les traités en question ne furent pas respectés par Israël alors que la Syrie prétendit se prévaloir des droits y garantis en tant qu'État successeur. Comme la Commission du droit international eut à observer de manière lapidaire : « L'État d'Israël nie être un État successeur, que ce soit en fait ou en droit » (*ibid.*, p. 210, § 28).

sur les eaux du Nil conclu en 1929 entre le Royaume-Uni et l'Égypte, tous deux *co-dominii* du Soudan. À relever que le Royaume-Uni était de surcroît puissance coloniale (Kenya) protectrice (Ouganda) et mandataire (Tanganyika) des territoires affectés (en amont) par cet accord en vertu duquel l'Égypte se voyait accorder la « priorité aux usages auxquels [il] destinait les eaux du Nil dans la mesure où ils existaient déjà à la date de l'accord ». Une fois accédé à l'indépendance, le Tanganyika se refusa de se « considérer lié par » cet accord (309), alors que le Soudan, pourtant prétérité par le pourcentage de la répartition « neither accepted nor rejected in full the burdens of this agreement » (310).

**118.** En conclusion, comme il a été correctement soutenu : « Les engagements à perpétuité pris par l'ancienne puissance administrante posent [...] problème » (311) car ils vont à l'encontre du principe d'autodétermination (312). Il en va de même pour les cessions en bail ou en administration car il ne s'agit pas de droits réels, mais d'exercice de certaines prérogatives de puissance publique (313). On pourrait dès lors affirmer que cette catégorie de traités semblerait ne pas rentrer dans le champ opératoire de l'article 12 de la CVSE et que, à moins d'un consentement de la part de l'État successeur (nouveau souverain du territoire affecté par le traité) (314), il n'y a pas de succession au régime conventionnel.

Giovanni DISTEFANO

PROFESSEUR DE DROIT INTERNATIONAL À L'UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL  
ET PROFESSEUR INVITÉ À L'ACADÉMIE DE DROIT INTERNATIONAL  
HUMANITAIRE ET DE DROITS HUMAINS (GENÈVE)

(309) Commentaire de la Commission du droit international à son article 30, *A.C.D.I.*, 1972, vol. 2, p. 331, § 26.

(310) D.P. O'CONNELL, « Independence and Succession to Treaties », *op. cit.*, p. 152.

(311) BEDJAOUI (Algérie), *ibid.*, p. 136, § 38. De même M. UDINA, « La succession des États quant aux obligations internationales autres que les dettes publiques », *op. cit.*, pp. 743-744.

(312) Voy. *infra*, le commentaire de l'article 13 de la CVSE.

(313) Voy. M. UDINA, « La succession des États quant aux obligations internationales autres que les dettes publiques », *op. cit.*, pp. 745-746.

(314) Le Traité de 1934 entre l'Inde britannique et la Thaïlande concernant la région du Pakchan a été appliqué par la Birmanie après 1935 – suite à son consentement exprès – et est considéré par cette dernière et la Thaïlande comme étant toujours en vigueur (D.P. O'CONNELL, « Independence and Succession to Treaties », *op. cit.*, p. 154).