

**Conférence des Nations Unies sur la succession d'États  
en matière de biens, archives et dettes d'État**

Vienne, Autriche  
1<sup>er</sup> mars – 8 avril 1983

Document:-  
**A/CONF.117/C.1/SR.31**

**31<sup>e</sup> séance de la Commission plénière**

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

31<sup>e</sup> séance

Mercredi 23 mars 1983, à 15 h 20

Président : M. ŠAHOVIĆ (Yougoslavie)

**Examen de la question de la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat, conformément aux résolutions 36/113 et 37/11 adoptées par l'Assemblée générale le 10 décembre 1981 et le 15 novembre 1982 (suite) [A/CONF.117/4, A/CONF.117/5 et Add.1]**

[Point 11 de l'ordre du jour]

*Article 31 (Dette d'Etat) [suite]*

1. M. NAHLIK (Pologne), se référant à l'amendement pakistanais (A/CONF.117/C.1/L.11), dit qu'il s'agit en fait d'une demande d'éclaircissements. Il reconnaît que le membre de phrase « tout autre sujet du droit international » pose des problèmes du point de vue tant de la théorie du droit international que de la pratique des Etats dans leurs relations internationales. Avant la seconde guerre mondiale, il était admis presque universellement que seuls les Etats pouvaient être des sujets du droit international. Depuis lors toutefois, avec la prolifération des organisations internationales, on en est progressivement venu à admettre que certaines des principales organisations intergouvernementales pouvaient être considérées comme des sujets du droit international, bien que leurs droits et obligations ne soient pas identiques à ceux des Etats.

2. La question s'est alors posée de savoir s'il pouvait y avoir encore d'autres sujets du droit international. Les avis sur ce point sont partagés. Toutefois, le représentant de la Pologne estime que, dans une convention de caractère quasi-législatif appelée à durer plus longtemps qu'un simple accord bilatéral, il conviendrait de prévoir une évolution possible de la situation à l'avenir. Cette éventualité a été prise en considération dans de nombreux instruments internationaux, et notamment dans la Convention de Vienne sur la succession d'Etats en matière de traités<sup>1</sup>, de 1978, dont l'article 3 mentionne expressément les accords conclus entre des Etats et d'autres sujets du droit international. Compte tenu de tels précédents, le représentant de la Pologne estime que le projet de convention à l'examen devrait envisager qu'il puisse exister « d'autres sujets du droit international ».

3. M. BEDJAOUI (Expert consultant) dit que, si les définitions des biens d'Etat et des archives d'Etat adoptées par la Commission du droit international (CDI) répondent aux buts et objectifs du projet de convention sans pour autant définir réellement ces notions, vu qu'elles se réfèrent uniquement à l'Etat prédécesseur, la CDI a été plus heureuse dans le cas de la dette d'Etat, car elle est parvenue à définir celle-ci sans faire expressément référence à l'Etat prédécesseur.

4. L'Expert consultant comprend le désir de la délégation syrienne de clarifier par son amendement (A/CONF.117/C.1/L.37) la notion de dette d'Etat. Les

instruments internationaux font couramment référence à la notion de bonne foi; tel est le cas, par exemple, du paragraphe 2 de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies. Une référence à la bonne foi est plus nécessaire encore dans une convention aussi délicate que celle qui est à l'examen. M. Bedjaoui craint, toutefois, que l'introduction de cette notion ne suscite des difficultés. Ainsi, un Etat prédécesseur pourrait en toute bonne foi contracter une dette qu'il jugerait nécessaire à sa survie, alors que l'Etat successeur pourrait, de bonne foi également, la considérer comme une dette odieuse.

5. Un autre problème soulevé à la séance précédente est celui des catégories de créanciers. Comme indiqué au paragraphe 46 de son commentaire relatif à l'article 31, la CDI a longuement étudié l'opportunité de conserver un alinéa *b* qui élargissait en même temps la définition de la dette d'Etat à « toute autre obligation financière à la charge d'un Etat » en vue d'englober les dettes d'un Etat à l'égard de créanciers privés, qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales. Cependant, la définition donnée de la « succession d'Etats » à l'article 2 vise la substitution d'un Etat à un autre dans la responsabilité des relations internationales du territoire. Cette définition fait intervenir une relation juridique régie par le droit international public et exclut, par conséquent, les dettes de l'Etat prédécesseur à l'égard de créanciers privés. C'est pourquoi la CDI a supprimé l'alinéa *b* précité. Préoccupée néanmoins par le problème des créanciers privés, elle a introduit dans le projet de convention certaines clauses de sauvegarde, à savoir une clause générale dans l'article 6 et une clause spécifique au paragraphe 1 de l'article 34.

6. Une autre question qui a été soulevée est celle des sujets du droit international. Dans la terminologie complexe de ce droit, cette expression est considérée comme désignant les Etats, certaines entités comme le Saint-Siège et les organisations internationales à caractère interétatique. Une quatrième catégorie est constituée par certains organismes inter-Etats, tels que la Communauté économique européenne, qui ont un caractère essentiellement régional mais sont dotés de certains pouvoirs supranationaux. Les mouvements de libération nationale ont également été considérés comme des sujets du droit international. Dans le contexte du projet de convention à l'étude, il est peu probable qu'un Etat prédécesseur encoure une dette à l'égard d'un mouvement de libération nationale, mais on pourrait tout de même concevoir qu'il s'engage par traité à verser chaque année une certaine somme à un tel mouvement.

7. Le problème des sociétés transnationales est beaucoup plus controversé. Les travaux menés actuellement en vue de l'établissement d'un code de conduite pour ces sociétés ont conduit certaines délégations à émettre l'opinion que cette activité leur conférerait une certaine personnalité internationale. Cette affirmation a été vivement contestée par d'autres délégations qui

<sup>1</sup> Voir *Conférence des Nations Unies sur la succession d'Etats en matière de traités*, vol. III (publication des Nations Unies, n° de vente : F.79.V.10), p. 197.

estiment, par ailleurs, que le contrat passé par un Etat et une société multinationale ne peut être assimilé ni de près ni de loin à un traité, en dépit des excès d'une partie de la doctrine ou des errements d'une certaine jurisprudence arbitrale. En tout état de cause, il est évident qu'en droit international aucun Etat n'a le pouvoir de conférer unilatéralement la qualité de sujet du droit international à une entité quelle qu'elle soit.

8. Dans le projet de convention, la CDI a manifestement interprété l'expression « sujet du droit international » dans le sens qui lui est généralement donné. Pour éviter toute ambiguïté, la Conférence pourrait toutefois juger préférable de renoncer à l'emploi de cette expression. L'Expert consultant tient cependant à rappeler que l'article 3 de la Convention de Vienne sur le droit des traités<sup>2</sup>, de 1969, mentionne clairement « d'autres sujets du droit international », tout comme l'article 3 de la Convention de Vienne sur la succession d'Etats en matière de traités<sup>1</sup>, de 1978.

9. M. SUCHARIPA (Autriche) regrette que la CDI ait étudié différentes catégories de dettes d'Etat dans son commentaire relatif à l'article 31, sans que toutefois son examen détaillé de différents types de dette d'Etat transparaisse dans le libellé des articles de la quatrième partie du projet de convention. Cela est d'autant plus regrettable que, faute d'avoir établi une distinction entre les différentes catégories de dette d'Etat, il a fallu — inutilement à d'autres égards — introduire dans certains articles la notion d'équité, qui n'a pas de sens généralement admis en droit international. Le fait que la catégorisation des dettes d'Etat figurant dans le commentaire de la CDI relatif à l'article 31 n'a pas été appliquée entraîne des difficultés particulières au regard de l'article 36, difficultés sur lesquelles reviendra la délégation autrichienne ultérieurement.

10. Le texte de l'article 31 limite, aux fins de la quatrième partie, la définition de l'expression « dette d'Etat » aux obligations financières d'un Etat à l'égard de sujets du droit international, ce qui exclut les dettes à l'égard de personnes physiques ou morales qui ne sont pas sujets du droit international. M. Sucharipa croit comprendre que les membres de la CDI sont généralement d'accord pour considérer qu'en vertu de l'article 6 du projet de convention les dettes d'un Etat à l'égard de créanciers privés sont protégées par la loi et ne sauraient être remises en cause du fait d'une succession d'Etats. Toutefois, la question de l'introduction des prêts privés dans la définition reste à trancher, et la délégation autrichienne se félicite, par conséquent, de l'amendement brésilien.

11. La délégation autrichienne voit mal comment l'on pourrait exclure les dettes à l'égard de personnes privées du champ d'application du projet de convention. Elle considère, en effet, que la question est fondamentale vu le volume des prêts consentis aux Etats par des sources étrangères privées. Elle ne souscrit pas à l'avis selon lequel cette question n'entre pas dans le cadre du projet de convention. Sa présence dans la quatrième partie aurait pour effet d'aligner les dispositions de celle-ci sur la définition des biens d'Etat à l'article 8,

cette définition s'étendant aux biens, droits et intérêts de l'Etat prédécesseur, sans qu'il soit précisé si les débiteurs en cause sont ou non sujets du droit international.

12. M. SUCHARIPA souligne, toutefois, que le libellé actuel des dispositions de la quatrième partie du projet de convention va à l'encontre des intérêts des créanciers privés et, s'il était adopté, ceux-ci seraient pratiquement dans l'impossibilité de faire respecter leurs droits et intérêts légitimes. Plus particulièrement, des inconvénients majeurs résulteraient, pour les créanciers privés, de la répartition de la dette d'Etat conformément aux dispositions du paragraphe 2 de l'article 35 et de celles de l'article 38. Dans certains cas, l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur devraient être considérés comme codébiteurs. Donc, si la portée de l'article 31 est étendue aux dettes à l'égard de personnes privées, comme sa délégation le souhaite, l'article 34 devra être modifié en conséquence.

13. Au stade actuel du débat, la délégation autrichienne voterait en faveur de l'inclusion d'une référence aux dettes à l'égard de personnes qui ne sont pas sujets du droit international, mais elle pourrait être contrainte de modifier sa position à la lumière du débat sur les articles 32 à 39.

14. M. TSYBOUKOV (Union des Républiques socialistes soviétiques) dit que sa délégation appuie la définition de la dette d'Etat proposée par la CDI. La proposition de la délégation brésilienne tendant à insérer dans cette définition le membre de phrase « de toute autre obligation financière imputable à un Etat », qui vise les obligations à l'égard d'entités qui ne sont pas sujets du droit international, est inacceptable par principe, car elle n'entre pas dans le cadre du projet de convention, qui ne saurait être élargi au point de traiter des questions régies par le droit civil, même si l'une des parties en cause est un Etat. Le cas où un Etat a passé un contrat avec une personne privée est réglementé soit par le droit interne, soit autrement, selon ce qui a été spécifié dans le contrat. Les litiges auxquels de tels contrats peuvent donner lieu sont, de la même manière, réglés par recours à des organes judiciaires nationaux ou à l'arbitrage commercial, selon ce qui a été convenu dans le contrat en question.

15. Par ailleurs, l'amendement brésilien aurait inévitablement pour effet d'englober dans la définition les obligations d'un Etat à l'égard des personnes physiques et morales de cet Etat, obligations qui découlent en particulier d'emprunts intérieurs. Ces obligations relèvent exclusivement de la compétence de l'Etat concerné. L'adoption dudit amendement constituerait, par conséquent, une ingérence inadmissible dans les affaires intérieures des Etats. La question des droits et obligations de personnes physiques et morales est traitée à l'article 6.

16. En ce qui concerne l'amendement proposé par la République arabe syrienne, M. Tsyboukov signale que sa délégation ne voit pas d'objection à l'introduction de l'expression « conformément au droit international », encore qu'à son avis ce principe soit contenu implicitement dans le texte original. L'emploi de l'expression « née de bonne foi », qui figurait dans la version initiale de l'amendement, peut cependant poser

<sup>2</sup> Voir *Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, 1968 et 1969, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, n° de vente : F.70.V.5), p. 309.

des difficultés, étant donné que les obligations peuvent également naître d'une décision d'un organe international approprié.

17. En conséquence, la délégation soviétique appuie le texte de l'article 31, tel qu'il a été proposé par la CDI.

18. M. ZSCHIEDRICH (République démocratique allemande) constate qu'il y a contradiction entre la pratique des Etats et la doctrine du droit international relative à la succession en matière de dettes d'Etat. Il ne s'est donc établi jusqu'ici aucune règle généralement admise de droit coutumier qui régit le passage de ces dettes, comme cela s'est produit, dans une certaine mesure, pour les biens d'Etat. Le projet d'articles de la quatrième partie représente une nouvelle évolution du droit international contemporain qui, selon la délégation de la République démocratique allemande, devrait contribuer à dissiper les incertitudes qui demeurent sur le plan juridique. Elle accepte, en principe, la définition de la dette d'Etat énoncée à l'article 31, qui est conforme aux décisions prises en matière de traités et d'archives, en ce sens qu'elle traite seulement des effets juridiques internationaux de la succession. L'expression « obligation financière » est un complément nécessaire de cette définition. En outre, la délégation de la République démocratique allemande s'associe sans réserve aux vues concernant les dettes de nature délictuelle exprimées par la CDI au paragraphe 36 de son commentaire.

19. Passant aux amendements à l'article 31, M. Zschiedrich dit que, pour sa délégation, la proposition syrienne a le mérite d'ajouter le membre de phrase « conformément au droit international » afin de donner plus de force à l'idée selon laquelle les dettes d'Etat de l'Etat prédécesseur, qui sont contraires aux règles généralement admises du droit international et aux intérêts majeurs de l'Etat successeur, ne sont pas couvertes par l'article 31 ni par les articles suivants. L'autre adjonction proposée dans l'amendement syrien, à savoir l'expression « née de bonne foi », a paru, à première vue, assez vague à la délégation de la République démocratique allemande, mais celle-ci a été convaincue par l'explication que le représentant de la République arabe syrienne a donnée de sa signification. M. Zschiedrich estime que l'amendement syrien enrichit l'article 31; sa délégation lui accordera donc son appui.

20. L'amendement brésilien réintroduit l'alinéa *b* initial de l'article 31, qui a été supprimé du texte définitif de ce projet d'article après un long débat, tant à la CDI qu'à la Sixième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies. Imposer à l'Etat successeur l'obligation internationale de laisser inchangées les relations juridiques internes de l'Etat prédécesseur serait une atteinte inadmissible à la souveraineté de l'Etat successeur et serait donc incompatible avec les principes de l'égalité souveraine des Etats et de la non-ingérence dans leurs affaires intérieures. Un Etat successeur doit avoir le droit inaliénable d'instaurer son propre système politique et juridique, notamment de réglementer, à son gré, ses relations en droit civil avec des personnes physiques ou morales.

21. La délégation de la République démocratique allemande comprend l'inquiétude exprimée par certaines

délégations quant à la situation juridique des créanciers privés étrangers dans l'éventualité d'une succession d'Etats. La clause de sauvegarde de l'article 6 dissipe, dans une certaine mesure, cette inquiétude. Il est cependant inadmissible que des relations relevant initialement du droit civil se transforment ultérieurement en relations régies par le droit international, ce qui aurait pour effet de limiter unilatéralement les droits de l'Etat successeur. La délégation de la République démocratique allemande est favorable à l'article 31, car il limite l'objet de la convention, par principe, aux relations découlant de dettes nées au niveau international.

22. Mme THAKORE (Inde) dit que la délégation indienne appuie la définition restrictive de la dette d'Etat énoncée à l'article 31, qui maintient la question de la succession d'Etats dans les limites qui lui sont propres. Les commentaires de la CDI relatifs aux articles 6, 31 et 34 justifient amplement la définition proposée et le rejet de la définition plus large de la dette d'Etat pour laquelle penchaient certaines délégations. Les intérêts des créanciers privés internationaux sont bien protégés par les dispositions de l'article 34, et tout accord s'écartant des règles énoncées dans cet article doit être accepté par l'Etat tiers ou tout autre sujet du droit international concerné. L'article 6 prévoit explicitement la protection juridique des intérêts des personnes physiques ou morales. La représentante de l'Inde ne pense pas que le texte actuel de l'article 31 limite la facilité d'accès des pays en développement aux sources de crédit.

23. La délégation indienne n'a rien à ajouter aux observations de l'Expert consultant sur l'amendement syrien. Pour ce qui est de l'amendement brésilien, Mme Thakore rappelle qu'une disposition similaire a été rejetée par la CDI en deuxième lecture. On s'est généralement accordé à reconnaître que les dettes d'un Etat à l'égard de créanciers privés étaient juridiquement protégées et qu'une succession d'Etats ne devait pas porter atteinte à ces dettes — position qui est reflétée dans l'article 6 adopté par la CDI en tant que clause de sauvegarde. Les membres de la CDI, qui étaient d'avis que la définition de la dette d'Etat devait être limitée aux obligations financières nées au niveau international, ont prétendu que les dettes à l'égard de créanciers privés se situaient hors du champ d'application du projet de convention. L'adoption de l'amendement brésilien soulèverait de nouveaux problèmes que la Commission plénière n'a pas le temps d'étudier. La représentante de l'Inde donne lecture des observations faites à ce sujet par le Rapporteur spécial lors de l'examen de l'article pertinent à la CDI<sup>3</sup>.

24. Le Rapporteur spécial a émis l'avis que la CDI pourrait régler le problème de manière procédurale en supprimant la disposition en question, solution qui illustrerait son souci de rechercher le plus petit dénominateur commun au sein de la CDI en limitant le contenu de l'article au texte actuel de l'article 31. Cette solution lui avait été suggérée par les observations écrites de certains gouvernements, dont le Gouver-

<sup>3</sup> Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1981, vol. I (publication des Nations Unies, n° de vente : F.82.V.3), 1671<sup>e</sup> séance, par. 4 à 7.

nement italien. La représentante de l'Inde laisse aux membres de la Commission plénière le soin de tirer leurs conclusions.

25. M. EDWARDS (Royaume-Uni) dit que la délégation britannique est favorable à l'amendement brésilien. A la Sixième Commission de l'Assemblée générale, le Royaume-Uni a exprimé l'avis que le projet de convention devrait porter non seulement sur les dettes entre Etats, mais aussi sur les dettes dont les créanciers sont des particuliers étrangers ou des sociétés étrangères, puisque la majeure partie des emprunts des Etats, et de loin, provient de sources autres que les Etats et les organisations internationales. Si l'amendement brésilien n'est pas accepté, le projet de convention présenterait une grave lacune. S'il est adopté, certaines modifications de fond devront être apportées aux articles 34, 35 et 36.

26. La délégation britannique ne peut appuyer l'amendement syrien qui introduirait, dans la définition de la dette d'Etat, qui doit être objective et concrète, des termes vagues, subjectifs et pouvant donner lieu à des abus.

27. Le représentant du Royaume-Uni croit comprendre que, d'après l'Expert consultant, un certain nombre d'organismes, y compris les sociétés transnationales, sont des sujets du droit international. La délégation britannique ne partage pas cette opinion.

28. M. ABED (Tunisie) souligne l'importance que sa délégation attache à l'article 31, qui contient des dispositions clefs régissant l'application des règles et des principes qui seront retenus quant aux effets de la succession d'Etats en matière de dettes d'Etat.

29. Le développement des relations financières est un des traits les plus saillants de la vie moderne. Les emprunts internationaux dans le cadre de la coopération entre Etats ainsi qu'entre les Etats et les organismes internationaux sont entrés dans les habitudes de tous les pays. Cette situation donne naissance à des pratiques, à des institutions et à des difficultés juridiques nouvelles. La CDI a reconnu l'importance de cette situation et a consacré à l'article 31 un commentaire très substantiel qui facilitera l'adoption d'une définition claire et dénuée d'ambiguïté. La délégation tunisienne souscrit aux vues exprimées par la CDI. Toutefois, afin de circonscrire les difficultés juridiques auxquelles pourrait donner lieu l'emploi de l'expression « tout autre sujet du droit international », le représentant de la Tunisie pense que le Comité de rédaction pourrait être invité à préciser cette expression.

30. En ce qui concerne l'amendement brésilien, qui étend la définition des dettes d'Etat aux dettes d'un Etat à l'égard de personnes physiques ou morales en droit privé, M. Abed rappelle que la CDI a indiqué qu'une succession d'Etats ne portait pas atteinte aux dettes de ce type, position qui a été confirmée par l'inclusion de l'article 6 à titre de clause de sauvegarde dans le projet de convention. La délégation tunisienne estime que cet autre type de dettes sort du cadre du projet de convention. Les personnes physiques ou morales en droit privé disposent maintenant de moyens pour réclamer leurs dettes directement aux Etats. La délégation tunisienne ne peut donc donner son appui à l'amendement brésilien.

31. L'amendement syrien s'inspire d'une intention louable, mais l'adjonction à l'article 31 d'un texte dont l'interprétation est vague risque d'empêcher l'application des effets d'une succession d'Etats aux dettes d'Etat.

32. M. OESTERHELT (République fédérale d'Allemagne) explique que l'amendement brésilien à l'article 31 vise à corriger un déséquilibre déjà signalé en maintes occasions et dans diverses instances. La notion de biens d'Etat comprend les créances contre des débiteurs privés tandis que la notion de dettes d'Etat ne comprend pas les dettes envers des créanciers privés. Si l'article 31 est conservé sous la forme proposée par la CDI, les créanciers privés seront écartés du champ d'application de la convention. Certes, cela ne signifie pas qu'ils ne seront pas protégés. Leurs droits et obligations seront en l'occurrence simplement déterminés par le droit international général applicable en pareilles circonstances, comme dans tous les autres cas où la convention ne s'applique pas du fait que les Etats concernés ne sont pas parties à celle-ci. A cet égard, l'article 6 a le mérite d'apporter une précision indispensable.

33. A propos de l'amendement syrien, M. Oesterhelt fait observer que la CDI a judicieusement évité d'alourdir la définition de la dette d'Etat en se référant à la question des « dettes odieuses »; en effet, une définition ne doit pas comporter d'éléments qui n'entrent pas rigoureusement dans le cadre de celle-ci. La délégation de la République fédérale d'Allemagne approuve la décision de la CDI de ne pas inclure de disposition relative aux dettes odieuses. Au paragraphe 44 de son commentaire, la CDI qualifie la dette d'Etat d'obligation financière « internationale » mais ne tranche pas la question de savoir si la relation débiteur-créancier doit être régie par le droit international ou s'il suffit, comme le texte semble l'indiquer, que le débiteur et le créancier soient des sujets du droit international. Le terme « traité » étant défini à l'article 2 de la Convention de Vienne sur la succession d'Etats en matière de traités, de 1978, comme « un accord international... régi par le droit international », le représentant de la République fédérale d'Allemagne souhaiterait que des éclaircissements soient donnés sur ce point. Dans ses observations, l'Expert consultant semble avoir laissé entendre que le projet de convention est soumis aux mêmes limitations. La délégation de la République fédérale d'Allemagne prévoit des difficultés non seulement à ce sujet si les deux instruments sont applicables dans un cas donné, compte tenu du fait qu'ils ne sont pas absolument symétriques.

34. M. BEDJAOUI (Expert consultant) précise, à propos des observations faites par le représentant du Royaume-Uni, qu'il n'a pas voulu dire que la CDI ou lui-même prétendait que les sociétés multinationales sont des sujets du droit international; en fait, il a plutôt dit le contraire.

35. M. MONNIER (Suisse) dit que le représentant de la Pologne et l'Expert consultant ont tous deux invoqué des instruments antérieurs à l'appui de la conclusion selon laquelle l'expression « tout autre sujet du droit international » n'a rien de nouveau. Cependant, les dispositions de ces instruments ne sont pas les mêmes que celles qui figurent dans l'article 31 du présent projet de convention. L'article 31 contient la formule « d'un

autre Etat, d'une organisation internationale ou de tout autre sujet du droit international ». L'article 3 de la Convention de Vienne de 1969 ne mentionne pas les organisations internationales, mais il est entendu dans ce contexte que l'expression « autres sujets du droit international » inclut ces organisations dont la CDI estimait, à l'époque, qu'elles devaient être englobées. C'est pourquoi la délégation suisse se demande, comme celle du Pakistan, dans quelle intention l'expression « tout autre sujet du droit international » est utilisée dans le contexte de l'article 31. L'Expert consultant a mentionné les Etats et d'autres organisations et entités internationales, ainsi que les mouvements de libération nationale et les sociétés transnationales, mais il semble que cette interprétation ne fasse pas tout à fait l'unanimité, et la délégation suisse doute qu'il soit judicieux de vouloir faire une quelconque énumération.

36. L'Expert consultant a fait remarquer que l'expression considérée met aussi en évidence le caractère international des problèmes liés à la succession d'Etats et, à cet égard, il a fait référence à la définition de la succession d'Etats donnée à l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article 2, à savoir « la substitution d'un Etat à un autre dans la responsabilité des relations internationales d'un territoire ». Cette définition apparaît aussi dans la Convention de Vienne de 1978, mais, si elle a sa place dans une convention traitant de la succession d'Etats en matière de traités, le représentant de la Suisse se demande si une telle définition est bien indiquée dans une convention réglant la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat. La présente convention contenant de nombreuses références au droit interne, une autre définition serait peut-être plus appropriée.

37. L'Expert consultant a conclu que la succession d'Etats établit une relation juridique relevant du droit international. En considérant l'article 31 sous cet angle, on n'aurait pas à préciser si le créancier doit être un sujet du droit international ni à décider si cette relation juridique relève ou non du droit international. Cette approche est d'autant plus correcte que les contrats passés entre un Etat et une personne physique ou morale de droit privé peuvent relever entièrement ou partiellement du droit international. Cette approche amène finalement à s'interroger sur les contrats internationalisés, qui sont une réalité de la vie internationale et qui prennent de plus en plus d'importance; les contrats de prêt pour investissements, qui se réfèrent au droit interne d'un ou de plusieurs Etats et, de plus en plus, au droit international, en fournissent un exemple. Il semble donc que l'approche juridique correcte consiste à analyser la relation juridique afin de déterminer si elle est ou non suffisante vis-à-vis du droit international. Une telle analyse tiendrait compte des réalités des relations internationales et permettrait d'éviter la question délicate de savoir si les sociétés transnationales sont soumises au droit international. Ces arguments ont convaincu la délégation suisse d'appuyer l'amendement brésilien à l'article 31.

38. Deux autres arguments juridiques militent en faveur de l'amendement brésilien. Le paragraphe 46 du commentaire de la CDI relatif à l'article 31 fait état d'une divergence de vues au sein de la CDI en ce qui concerne la nécessité d'inclure une disposition du genre

de celle qui est proposée par le Brésil. Certains de ceux qui ont plaidé en faveur d'une telle disposition ont avancé l'argument selon lequel la suppression de l'alinéa en question aboutirait à une contradiction entre la définition des dettes d'Etat à l'article 31 et celle des biens d'Etat à l'article 8. Cet argument a son importance, et il convient d'en tenir compte. La définition des biens d'Etat couvre les biens, droits et intérêts déterminés conformément au droit interne de l'Etat pré-décesseur, tandis que l'article 8 ne soulève pas le problème de savoir si les débiteurs sont ou non des sujets du droit international. Le fait d'exclure les créanciers privés de la définition des « dettes d'Etat » a donc pour effet d'établir une nette contradiction entre cette définition et la définition des « biens d'Etat » proposée par la CDI et déjà acceptée par la Commission plénière.

39. Le fait d'exclure les dettes privées serait contraire aux idées et aux concepts sur lesquels se fonde le projet de la CDI et qui y sont reflétés. Dans l'introduction au rapport de la CDI sur sa trente-troisième session<sup>4</sup>, on a mis l'accent sur le principe de l'équité, non seulement au sens de la locution *ex aequo et bono*, qui requiert le consentement exprès des parties, mais aussi en tant que règle du droit international établie par la Cour internationale de Justice. Le fait d'exclure certaines catégories de créanciers dans le contexte du présent projet de convention serait donc contraire à ce principe. En outre, un certain nombre de considérations juridiques justifient et exigent l'inclusion des dettes privées dans la définition des dettes d'Etat à l'article 31, et la délégation suisse ne peut souscrire au point de vue selon lequel des notions juridiques s'opposent à cette inclusion. L'Expert consultant a présenté la succession d'Etats comme un problème délicat en raison de sa dimension politique. Il n'y a certainement pas d'arguments juridiques qui s'opposent à l'inclusion des dettes privées dans la définition des dettes d'Etat.

40. S'agissant de l'amendement syrien (A/CONF.117/C.1/L.37), le représentant de la Suisse se demande s'il est bien nécessaire d'inclure l'expression « de bonne foi », étant donné que cette notion intervient chaque fois qu'il y a obligation financière et constitue en fait la base du droit international, comme l'a fait remarquer l'Expert consultant. Par ailleurs, la référence au droit international n'a de sens que s'il existe un organisme d'arbitrage à même de décider, conformément au droit international, si une quelconque obligation financière existe au regard de ce droit.

41. M. KADIRI (Maroc) déclare que l'article 31 parle d'obligation financière pour bien préciser que la dette d'Etat comporte un aspect pécuniaire; il distingue trois catégories d'obligations financières. L'expression « dette d'Etat » s'entend de toute obligation financière d'un Etat à l'égard d'un autre Etat, d'une organisation internationale ou de tout autre sujet du droit international. La délégation marocaine déplore la décision finale de la CDI de supprimer à l'article 31 le qualificatif « internationale » après les mots « obligation financière », car elle estime que ce terme décrivait de manière plus explicite la nature de l'obligation en question. Sans cette précision, l'expression « obligation finan-

<sup>4</sup> *Ibid.*, vol. II [publication des Nations Unies, n° de vente : F.82.V.4 (deuxième partie)], par. 76 et suiv.

cière » peut s'interpréter comme devant être assumée à l'égard de toute personne morale ou physique, notamment des personnes ayant la nationalité de l'Etat pré-décèsseur, ce qui créera indubitablement une ambiguïté. La CDI a considéré que décrire une dette comme une obligation juridique pour tel sujet de droit comporte un élément de définition. Elle a peut-être eu raison de préciser que les dettes d'Etat sont des dettes contractées par un Etat à l'égard d'un autre Etat ou d'une organisation internationale, mais il n'en est pas de même en ce qui concerne les autres sujets de droit international. Comme l'a signalé la délégation pakistanaise à la séance précédente, l'expression « sujet du droit international » appelle d'autres éclaircissements.

42. Le concept de « sujet du droit international » a été bien explicité par la Cour internationale de Justice, dans son avis consultatif du 11 avril 1949<sup>5</sup> relatif à la réparation des dommages subis par les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies. Ni les personnes physiques ni les personnes morales relevant du droit privé ne jouissent d'emblée et entièrement du statut de sujet du droit international. Plusieurs raisons militent en faveur d'une conception aussi restrictive des obligations financières internationales de l'Etat successeur dans le cadre d'une succession d'Etats. La succession en matière de dettes se fait généralement sans donner lieu à des différends insolubles, mais par voie d'arrangements à l'amiable qui confinent au droit régissant les investissements et la succession en matière de dettes publiques. Il serait donc erroné de voir dans cette conception une tentative des pays en développement pour se soustraire aux engagements qu'ils ont contractés ou qui ont été souscrits en leur nom par l'Etat prédécèsseur. Ou bien la dette en question est couverte par une garantie de l'Etat créancier en vertu d'un accord conclu avec l'Etat bénéficiaire, auquel cas il y a succession en matière de traités dans les conditions stipulées par la Convention de Vienne de 1978, ou bien la dette est contractée auprès de particuliers sans accord préalable ou concomitant entre les Etats, auquel cas tout litige devra être réglé après épuisement des recours internes. A la limite, on peut recourir à la protection diplomatique, ce qui peut mettre en jeu la responsabilité internationale de l'Etat débiteur. L'article 6 constitue à cet égard une clause de sauvegarde pertinente.

43. Etant donné la nature de la question à régler et la différence de statut entre les parties en présence, la codification dans ce domaine relève plutôt du droit commercial international que du droit international en général.

44. Les conclusions que l'on peut tirer de l'arrêt de la Cour internationale de Justice dans l'affaire de la Barcelona Traction<sup>6</sup> sont formelles en ce qui concerne la responsabilité internationale et, *a fortiori*, pour ce qui est de la succession d'Etats. L'expérience que le Maroc a vécue est édifiante à cet égard. Elle a été marquée par une reprise en main progressive de l'économie nationale et jalonnée par un long contentieux financier avec les deux anciennes puissances protectrices qui n'a

trouvé que récemment un règlement. C'est donc pour le principe que la délégation marocaine souhaite que soit rétabli, à l'article 31, le qualificatif « internationale » après les mots « obligation financière ». Elle ne partage pas l'avis de certains membres de la CDI selon lequel la dette de l'Etat successeur englobe la dette contractée à l'égard des particuliers.

45. La transmissibilité de la dette d'Etat, prévue dans une convention qui serait, par définition, une convention internationale relevant du droit des gens, ne saurait concerner les obligations financières contractées par des sujets de droit international, ce qui toutefois n'exclut pas le droit international financier, lequel est fondé sur le droit international public. La délégation marocaine s'en tient donc à la conception restrictive de la notion de sujet de droit international et souscrit à la définition de la « dette d'Etat », telle qu'elle ressort du commentaire de la CDI relatif à l'article 31. Elle regrette que la CDI n'ait pas jugé utile de consacrer, par une disposition distincte de la convention, la notion de « dette odieuse ».

46. La délégation marocaine ne peut donner son appui à l'amendement brésilien qui dépasse la portée réelle de l'article 31, en particulier, et du projet de convention, en général. L'amendement syrien se réfère à un principe essentiel des relations internationales, celui de la bonne foi, déjà codifié dans l'article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. La délégation marocaine appuie donc sans réserve cet amendement.

47. M. NATHAN (Israël) relève qu'au paragraphe 13 de son commentaire la CDI cite, parmi d'autres dettes, les dettes contractuelles et les dettes de nature délictuelle ou quasi délictuelle. La délégation israélienne approuve entièrement la mention des dettes de nature délictuelle ou quasi délictuelle dans la catégorie des dettes.

48. L'avis exprimé au paragraphe 36 du commentaire de l'article 31 selon lequel la dette de nature délictuelle, née des actes illicites commis par l'Etat prédécèsseur, soulève des problèmes particuliers de succession dont la solution est régie avant tout par les principes de la responsabilité internationale de l'Etat semble être étayé par une référence à une autorité quelque peu ancienne du droit international de la succession d'Etats, à savoir un ouvrage publié en 1907 par A. B. Keith. La délégation israélienne ne souscrit pas à cet avis qui n'est pas conforme au droit international moderne, tel que le reflètent certaines des décisions les plus récentes en la matière, comme l'arbitrage dans l'affaire Lighthouse<sup>7</sup> et les travaux de D. P. O'Connell et de Feilchenfeld. Il est vrai que l'existence, le cas échéant, d'une dette née *ex delicto* ou quasiment *ex delicto* relève de la responsabilité de l'Etat. Mais, une fois que la responsabilité de la dette de nature délictuelle est établie, la question de savoir s'il y a ou non succession à une telle obligation financière entre de toute évidence dans le champ de la succession d'Etats et, partant, dans celui du présent projet de convention.

49. La délégation israélienne appuie sans réserve l'amendement du Brésil car, à son avis, le projet de

<sup>5</sup> Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1949, p. 174.

<sup>6</sup> Affaire de la Barcelona Traction, Light and Power Company Limited, jugement, C.I.J. Recueil 1970, p. 3.

<sup>7</sup> Nations Unies, Recueil des sentences arbitrales, vol. XII (publication des Nations Unies, n° de vente : F.63.V.3), p. 161.

convention serait — notamment dans sa quatrième partie — incomplet et lacunaire si l'expression « dette d'Etat » était définie comme s'entendant uniquement d'une obligation financière des Etats ou d'autres sujets du droit international. La délégation israélienne s'associe pleinement aux membres de la CDI qui ont voté contre la suppression de l'alinéa *b* de l'article 31 et dont les vues sont exposées au paragraphe 46 du commentaire relatif à l'article 31. Du point de vue juridique, il n'est pas faux de dire que les obligations financières d'un Etat à l'égard d'une personne qui n'est pas sujet du droit international ne prennent pas naissance au niveau international et ne relèvent pas en tant que telles du droit international.

50. En revanche, si la dette en tant que telle et l'interprétation et l'application du contrat qui est à l'origine de cette dette ne relèvent pas du droit international, les effets de la succession d'Etats sur les obligations financières de l'Etat débiteur — à l'égard d'autres Etats ou à l'égard de personnes physiques ou morales — relèvent effectivement de ce droit et doivent donc entrer dans le champ du projet de convention. Qui plus est, les conventions internationales qui régissent la succession d'Etats en matière de dettes visent invariablement les dettes de toutes catégories sans établir de distinction entre les dettes à l'égard d'un autre Etat et les dettes à l'égard de personnes physiques ou morales. Par ailleurs, le volume du crédit accordé aux Etats par des sources privées étrangères dépasse le volume du crédit consenti par des sources gouvernementales. Il est donc extrêmement important que le projet de convention traite de façon satisfaisante les dettes d'Etat à l'égard de créanciers privés.

51. M. Nathan est entièrement d'accord avec ceux qui considèrent qu'en limitant la portée de l'expression « dettes d'Etat » on susciterait une contraction entre la définition de la « dette d'Etat » à l'article 31 et celle des biens d'Etat à l'article 8 qui, elle, s'étend aux biens ayant appartenu à l'Etat prédécesseur conformément à son droit interne. Cette définition engloberait de toute évidence les créances et ne ferait pas de distinction entre la personnalité de l'Etat débiteur et les personnes physiques ou morales. On pourrait donc se trouver en présence d'une situation où les créances à l'égard de débiteurs privés seraient incluses dans la définition alors que les dettes d'Etat à l'égard de débiteurs privés en seraient exclues.

52. M. Nathan n'est aucunement convaincu par l'argumentation selon laquelle la protection dont les créanciers privés — qu'il s'agisse de personnes physiques ou de personnes morales — jouissent en vertu de l'article 6 serait suffisante. Le représentant de la République fédérale d'Allemagne a fait observer à juste titre que les créanciers privés devraient, en pareil cas, avoir recours aux règles générales du droit international coutumier, lesquelles sont extrêmement complexes, souvent ambiguës et peu précises. Cela est vrai, en particulier, dans le cas de la dissolution d'un Etat, où la personnalité juridique du débiteur initial disparaît totalement en ne laissant au créancier privé d'autre recours que celui d'affronter une situation complexe, caractérisée par la présence des divers Etats successeurs, à la suite de la dissolution de l'Etat démantelé.

53. De l'avis de M. Nathan, l'amendement de la République arabe syrienne est superflu, voire peut-être préjudiciable. Il est superflu parce que le principe de la bonne foi est à la base de toute obligation contractuelle internationale ou privée, tout comme l'invalidation des contrats obtenus par la fraude ou la contrainte. L'amendement pourrait même aller à l'encontre du principe « *pacta sunt servanda* ».

54. La délégation israélienne ne partage aucunement l'avis de l'Expert consultant selon lequel les sociétés transnationales et les mouvements de libération nationale auraient le statut de sujets du droit international. La CDI ne précise pas ce point dans son commentaire, et la délégation israélienne en conclut donc que l'avis de l'Expert consultant n'est pas forcément celui de l'ensemble de la CDI.

55. M. ECONOMIDES (Grèce) déclare que, de l'avis de sa délégation, l'amendement brésilien entre bien dans le cadre du projet de convention, qui vise à fixer les droits et obligations découlant des divers aspects de la succession d'Etats. Aujourd'hui, en matière de succession d'Etats, on ne distingue ni en droit ni en pratique les questions qui sont régies par le droit interne de celles qui sont soumises au droit international. Cet état de choses, dont il a été tenu compte dans la définition des biens d'Etat à l'article 8 et des archives d'Etat à l'article 19, devrait, dans un souci de logique, être également pris en considération dans celle de la dette d'Etat. L'amendement brésilien vise à combler une lacune majeure du projet de convention, et la délégation grecque est donc disposée à l'appuyer.

56. En ce qui concerne l'amendement soumis par la République arabe syrienne, la délégation grecque est favorable à l'inclusion de l'expression « conformément au droit international », mais juge superflue la référence expresse à la bonne foi à l'article 31, ce principe étant assurément inhérent à la notion de droit international.

57. M. YÉPEZ (Venezuela) déclare que sa délégation appuie le texte proposé par la CDI pour l'article 31, qui aborde de manière équilibrée une matière complexe. Elle appuie également l'un des éléments de l'amendement soumis par la République arabe syrienne, à savoir l'inclusion de l'expression « conformément au droit international », qui améliore le projet de la CDI. En revanche, la référence expresse à la bonne foi à l'article 31 pourrait créer des difficultés. La délégation vénézuélienne souhaite donc que l'on vote séparément sur les deux volets de cet amendement.

58. Pour elle, l'amendement brésilien a été soumis en vue de déterminer l'opinion de la Commission plénière sur une question qui a provoqué une controverse au sein de la CDI. Tout en considérant comme fondée et logique la position de ceux qui se sont prononcés en faveur de l'adoption du nouvel alinéa *b* proposé, la délégation vénézuélienne, ayant pesé le pour et le contre, a opté pour la non-insertion de cette disposition. Comme l'a expliqué l'Expert consultant, les dettes d'Etat à l'égard de personnes physiques ou morales relevant du droit privé font l'objet de clauses de sauvegarde appropriées dans d'autres passages du projet de convention.

59. La plupart des arguments avancés en faveur d'une référence aux dettes d'Etat à l'égard de créanciers privés — comme la nécessité de conserver des sources de crédit — se fondent sur des considérations économiques plutôt que juridiques. Enfin, pour juger de la définition de la dette d'Etat, notion claire et indépendante, il faut se fonder sur ses mérites intrinsèques et non sur son degré de concordance avec la définition des biens d'Etat.

60. M. do NASCIMENTO e SILVA (Brésil) déclare que sa délégation pourrait, dans une certaine mesure, appuyer l'amendement présenté par la République arabe syrienne, même si elle juge peut-être excessive la référence expresse à la bonne foi à l'article 31.

61. Le débat sur l'amendement présenté par sa propre délégation a conforté celle-ci dans son opinion qu'une modification de l'article s'impose. Il faut envisager la question d'un point de vue pratique en se souvenant que l'on a souvent dit du droit international qu'il n'est pas en prise avec la réalité moderne lorsque ce sont des considérations financières, commerciales et économiques qui priment.

62. A propos de certains points soulevés au cours des débats, M. do Nascimento e Silva déclare qu'il est inexact de dire que le texte de la CDI a fait l'objet d'un consensus. Il y a eu, en fait, partage égal des voix à la CDI sur cette question. C'est pour cette raison que la délégation brésilienne a jugé important de soulever à nouveau la question au sein de la Commission plénière. La représentante de l'Inde a invoqué un argument de procédure en faveur de la suppression de l'ancien alinéa *b*, mais il est également possible d'en invoquer un en faveur de son maintien.

63. On a dit que l'amendement brésilien va à l'encontre des droits souverains des Etats successeurs. Il n'en est rien, car un Etat nouvellement indépendant préfère très souvent s'adresser à des sources de crédit privées, quitte à payer des intérêts plus élevés, plutôt que d'être soumis à une contrainte politique pesante qui risque en fait de menacer encore plus sa souveraineté.

64. Si la position de la délégation brésilienne reste souple, compte tenu du fait que l'article 6 n'a pas en-

core été examiné et que son amendement bénéficie d'un large soutien, le représentant du Brésil n'envisage pas pour l'instant de retirer cette proposition.

65. M. SKIBSTED (Danemark) dit que sa délégation attache la plus haute importance à l'équilibre et à la cohérence du futur projet de convention. La définition de biens d'Etat donnée à l'article 8 s'étend, de toute évidence, aux revendications financières à l'égard de personnes physiques ou morales. Le représentant du Danemark a donc du mal à comprendre pourquoi la CDI a décidé de ne pas inclure dans la définition de la dette d'Etat une référence aux obligations financières d'un Etat autres que ses obligations envers un autre Etat, une organisation internationale ou tout autre sujet du droit international. La délégation danoise est favorable à l'amendement brésilien qui, estime-t-elle, contribuera à l'équilibre et à la logique de l'article 31.

66. En ce qui concerne l'amendement présenté par la République arabe syrienne, la délégation danoise n'est pas en mesure d'appuyer l'adjonction de l'expression « née de bonne foi », qu'elle considère comme trop vague.

67. M. SOKOLOVSKI (République socialiste soviétique de Biélorussie) dit que, de l'avis de sa délégation, la Commission du droit international a eu raison d'exclure les obligations financières à l'égard de personnes physiques ou morales de la définition de la dette d'Etat.

68. Cette approche est d'ailleurs conforme au mandat de la Commission. La délégation biélorussienne appuie donc le texte proposé par la CDI et ne peut accepter l'amendement brésilien, qui vise à inclure dans la définition de la dette d'Etat des questions qui ne relèvent pas du droit international. Les dettes à l'égard de créanciers privés, qui doivent être régies par le droit interne des Etats concernés, sont couvertes par l'article 6.

69. La délégation biélorussienne peut appuyer l'amendement présenté par la République arabe syrienne mais considère que l'inclusion de l'expression « née de bonne foi » est superflue.

*La séance est levée à 18 heures.*

## 32<sup>e</sup> séance

Judi 24 mars 1983, à 10 h 20

Président : M. ŠAHOVIĆ (Yougoslavie)

**Examen de la question de la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat, conformément aux résolutions 36/113 et 37/11 adoptées par l'Assemblée générale le 10 décembre 1981 et le 15 novembre 1982 (suite) [A/CONF.117/4, A/CONF.117/5 et Add.1]**

[Point 11 de l'ordre du jour]

Article 31 (Dette d'Etat) [suite]

1. M. ROSENSTOCK (Etats-Unis d'Amérique), se référant à l'amendement de la délégation syrienne (A/CONF.117/C.1/L.37), déclare qu'il suscite une objec-

tion du point de vue purement juridique en ce qu'il se rapporte à des obligations qui ne lient qu'à certaines conditions. Une obligation viciée n'est pas une obligation. Comme l'a souligné le représentant du Brésil, le texte du projet de convention abonde en références à des accords, sans spécifier nulle part que ces accords doivent remplir certaines conditions pour n'être pas contestés en raison de tel ou tel motif d'invalidité. Le représentant de l'Union soviétique a clairement décrit, à la séance précédente, les difficultés qui se produiraient si on insérait dans l'article 31 l'expression « de