

Document:-
A/CN.4/L.256 and Add.1

Projet d'articles sur la succession d'États dans les matières autres que les traités - textes adoptés par le Comité de rédaction: articles 17 à 22 et titres de la partie et des sections correspondantes du projet (A/CN.4/SR.1447 et SR.1449)

sujet:
Succession d'États dans les matières autres que les traités

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1977, vol. I

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

l'alinéa *d* de l'article 2⁵ permet de remédier à l'inquiétude exprimée à cet égard par M. Ouchakov.

29. Du point de vue technique, le Rapporteur spécial se demande s'il est possible de créer deux régimes distincts de réserves pour les deux sous-catégories de traités entre lesquelles M. Ouchakov a établi une distinction — les traités conclus entre des Etats avec la participation d'une ou plusieurs organisations internationales et les traités conclus entre des organisations internationales avec la participation d'un ou plusieurs Etats —, car cette distinction est fondée sur des données purement quantitatives.

30. Un problème se pose évidemment lorsque le nombre des Etats et des organisations parties au traité est le même, car le traité tombe alors dans l'une et dans l'autre catégorie. Cependant, même dans le cas où le nombre des Etats et des organisations parties au traité est différent, on peut se demander s'il y a lieu de considérer que le traité appartient à l'une plutôt qu'à l'autre catégorie. Ainsi, dans le cas d'un accord en matière de santé publique conclu entre cinq Etats et quatre organisations internationales, faut-il considérer qu'il s'agit d'un accord entre Etats plutôt que d'un accord entre organisations internationales? On peut dire, il est vrai, que certains traités sont plutôt des traités entre Etats alors que d'autres sont plutôt des traités entre organisations internationales. Le Comité de rédaction a tenu compte de cette distinction, dans son projet d'article 19 *bis*, en envisageant l'hypothèse dans laquelle la participation d'une organisation internationale n'est pas nécessaire à l'objet et au but du traité. Toutefois, cette distinction ne doit pas se fonder sur un critère purement mathématique. On trouve en effet, en matière d'assistance technique, des traités entre six ou sept organisations internationales et un seul Etat et des traités entre six ou sept Etats et une seule organisation internationale, pour lesquels il n'existe aucune raison fondamentale d'instituer des régimes différents.

31. Le Rapporteur spécial souligne, à cet égard, que le projet du Comité de rédaction fait une grande place à l'objet et au but du traité. Ce critère, qui a été adopté par la Convention de Vienne, lui paraît le seul raisonnable, car il est impossible pour la Commission de s'engager dans une analyse détaillée de la structure des traités qui la conduirait à des classifications compliquées et arbitraires.

32. M. FRANCIS dit qu'à son avis le mot « plusieurs », employé dans le titre et dans le texte de l'article 19 adopté par le Comité de rédaction, est trompeur, voire même dangereux. Les traités conclus entre organisations internationales sont un phénomène très récent, et ne peuvent être traités à tous égards comme des traités entre Etats. Une organisation internationale n'a aucun intérêt fondamental propre, en ce sens qu'elle représente essentiellement les intérêts des Etats membres. Il faut se souvenir qu'une organisation internationale ne négocie pas en tant qu'institution abstraite, mais par l'intermédiaire de représentants accrédités, dont les pouvoirs sont limités. Lorsqu'un traité est négocié entre deux organisations internationales, si les représentants de ces organisations ne peuvent formuler des réserves au moment de la signature du traité, les négociations devront être ajournées afin de leur per-

mettre d'obtenir les instructions et l'autorisation nécessaires de leurs organisations respectives. M. Francis craint que l'emploi du mot « plusieurs » n'interdise à un agent négociateur de formuler une réserve à un traité envisagé entre deux organisations internationales.

33. M. REUTER (Rapporteur spécial) dit qu'il s'agit de savoir si la Commission veut vraiment exclure les réserves en ce qui concerne les traités bilatéraux. La Conférence des Nations Unies sur le droit des traités ne l'a certainement pas voulu, et le Comité de rédaction s'est engagé dans une voie qui paraît l'exclure. Si la Commission veut établir un parallèle entre le projet d'articles et la Convention de Vienne et ne pas exclure la possibilité de faire des réserves à des traités bilatéraux, elle doit revenir à la formule « traités conclus entre des Etats et des organisations internationales » et renoncer à la distinction qui a été faite, pour des raisons d'ordre rédactionnel, entre les traités entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales, d'une part, et les traités entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats, d'autre part.

34. Le PRÉSIDENT dit que la Commission n'est pas en mesure de poursuivre la discussion sur l'article 19 en raison d'une réunion du Groupe de planification, mais que les membres de la Commission pourraient réfléchir à la possibilité de supprimer tout simplement le mot « plusieurs » dans le titre et le texte de cet article. Sir Francis estime qu'une telle solution serait compatible et avec l'article 19 et avec l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention de Vienne.

La séance est levée à 11 h 30.

1447^e SÉANCE

Lundi 27 juin 1977, à 15 h 30

Président : sir Francis VALLAT

Présents : M. Ago, M. Bedjaoui, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Francis, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Tsuruoka, M. Verosta.

Succession d'Etats dans les matières autres que les traités (*suite**)

[A/CN.4/301 et Add.1, A/CN.4/L.256]

[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJETS D'ARTICLES

PRÉSENTÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le texte des articles 17 à 21 ainsi que le titre de la deuxième partie du projet d'articles et des sections 1 et 2 de cette partie, proposés par le Comité de rédaction dans le document A/CN.4/L.256.

* *Ibid.*, note 3.

* Reprise des débats de la 1445^e séance.

2. M. TSURUOKA (Président du Comité de rédaction) précise que les articles 17 à 20 figurent dans la section 1 (Dispositions générales) de la deuxième partie du projet (Succession aux dettes d'Etat). Quant à l'article 21, il est le premier des articles de la section 2 (Dispositions particulières à chaque type de succession d'Etats). L'article 17 est un article nouveau. L'article 18 correspond au projet d'article O, l'article 19 au projet d'article R, et l'article 20 aux projets d'articles S, T et U, proposés par le Rapporteur spécial dans son neuvième rapport¹, tandis que l'article 21 correspond au projet d'article Z/B proposé par le Rapporteur spécial à la 1427^e séance².

3. Les articles adoptés par le Comité de rédaction sont ainsi libellés :

Article 17. — Portée des articles de la présente partie

Les articles de la présente partie s'appliquent aux effets de la succession d'Etats en matière de dettes d'Etat.

Article 18. — Dette d'Etat

Aux fins des articles de la présente partie, l'expression « dette d'Etat » s'entend de toute obligation financière [internationale] qui, à la date de la succession d'Etats, est à la charge d'un Etat.

Article 19. — Obligations de l'Etat successeur pour les dettes d'Etat qui lui passent

La succession d'Etats emporte l'extinction des obligations de l'Etat prédécesseur et la naissance de celles de l'Etat successeur pour ce qui concerne les dettes d'Etat qui passent à l'Etat successeur conformément aux dispositions des articles de la présente partie.

Article 20. — Effets du passage de dettes d'Etat à l'égard des créanciers

1. La succession d'Etats ne porte pas atteinte, en tant que telle, aux droits des tiers créanciers.

2. Le passage des dettes d'Etat qui est censé découler d'un accord ou autre arrangement entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ou, selon le cas, entre les Etats successeurs, ne sera effectif que

a) si l'accord ou l'arrangement a été accepté par l'Etat tiers créancier ou l'organisation internationale créancière [ou par le créancier qu'un Etat tiers représente] ; ou

b) si les conséquences de cet accord ou de cet arrangement sont conformes aux autres règles applicables énoncées dans la section 2 de la deuxième partie des présents articles.

Article 21. — Transfert d'une partie du territoire d'un Etat

1. Lorsqu'une partie du territoire d'un Etat est transférée par cet Etat à un autre Etat, le passage de la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur est réglé par accord entre les Etats prédécesseur et successeur.

2. En l'absence d'un accord, la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur passe à l'Etat successeur dans une proportion équitable compte tenu, notamment, des biens, droits et intérêts qui passent à l'Etat successeur en relation avec ladite dette d'Etat.

4. Le Président du Comité de rédaction rappelle que, dans son neuvième rapport, le Rapporteur spécial a aussi proposé deux articles destinés à être inclus dans la section 1 et se rapportant à la question des « dettes odieuses », à savoir les articles C et D³, qui, après avoir fait l'objet d'un débat approfondi à la Commission⁴, ont été égale-

ment renvoyés au Comité de rédaction pour qu'il les examine à la lumière de ce débat.

5. Le Comité de rédaction a étudié la question et, tout en reconnaissant l'importance des problèmes soulevés par l'examen de la question des « dettes odieuses », il a été d'avis qu'il était préférable d'examiner d'abord chaque type particulier de succession, parce que les règles qui seraient formulées pour chacun d'eux pouvaient fort bien couvrir les problèmes liés à cette question, si bien qu'il ne serait plus nécessaire d'élaborer des dispositions générales en la matière. On s'est donc généralement accordé à reconnaître qu'il n'était pas utile, ni opportun, d'élaborer à ce stade des articles relatifs aux « dettes odieuses » pour les inclure dans la section relative aux dispositions générales. Il est bien entendu que par la suite, une fois que les projets d'articles relatifs à chaque type de succession auront été formulés, la Commission et le Comité de rédaction pourront, s'ils le désirent, revenir sur cette question.

6. Passant en revue les articles adoptés par le Comité de rédaction, M. Tsuruoka indique que, si le Comité de rédaction a jugé bon d'inclure dans la deuxième partie un article 17 intitulé « Portée des articles de la présente partie », c'est pour maintenir le parallélisme entre les dispositions relatives à la succession aux dettes d'Etat et les dispositions relatives à la succession aux biens d'Etat contenues dans la première partie. L'article 17 correspond à l'article 4⁵, dont il reprend le libellé, avec les modifications rédactionnelles nécessaires pour qu'il s'applique aux dettes d'Etat. Cet article montre clairement que la deuxième partie du projet ne traite que d'une seule catégorie de dettes publiques, à savoir les dettes d'Etat, telles qu'elles sont définies dans l'article suivant.

7. L'article 18 (qui correspond à l'article O proposé par le Rapporteur spécial) contient la définition de la dette d'Etat aux fins des articles figurant dans la deuxième partie du projet. L'emploi de l'expression « articles de la présente partie », qui figure dans le texte de l'article 18 au lieu de l'expression « présents articles », qui figurait dans la proposition initiale du Rapporteur spécial, est conforme à l'usage suivi dans l'ensemble du projet et, en particulier, à la terminologie de la disposition correspondante de la première partie, à savoir l'article 5. Compte tenu de la tendance prédominante qui s'est fait jour au cours de l'ample débat qui a eu lieu à la Commission sur la question de la définition de la dette d'Etat, le Comité de rédaction n'a pas conservé, dans le texte qu'il propose, les expressions « contractée par le gouvernement central de l'Etat » et « grevant les finances de cet Etat », qui suivaient les mots « obligation financière » dans le texte initial. Le texte mentionne simplement toute obligation financière qui est à la charge d'un Etat. Comme dans l'article 5, il est expressément fait mention de la « date de la succession d'Etats », expression qui est définie à l'article 3 et qui constitue le point de référence nécessaire pour déterminer l'élément temporel. Enfin, le Comité a décidé de mettre entre crochets le mot « internationale » en raison de la divergence d'opinions existant entre les membres de la Commission au sujet de la portée à donner à la disposition. Les membres sont convenus que la définition couvre les obligations

¹ A/CN.4/301 et Add.1, par. 63, 102, 108, 112 et 114, respectivement.

² 1427^e séance, par. 16.

³ A/CN.4/301 et Add.1, par. 140 et 173, respectivement.

⁴ 1425^e à 1427^e séance.

⁵ Voir 1416^e séance, note 2.

financières qui sont à la charge d'un Etat à l'égard d'un autre sujet du droit international, qu'il s'agisse d'un Etat ou d'une organisation internationale, mais ne couvre pas ces obligations lorsque le tiers créancier est un particulier qui est un ressortissant de l'Etat débiteur, qu'il s'agisse d'une personne morale ou d'une personne physique. Quant aux créanciers étrangers qui sont des particuliers, certains membres du Comité considèrent qu'ils sont suffisamment protégés par les dispositions du paragraphe 1 de l'article 20. En outre, le mot « internationale » (entre crochets) vise à exprimer l'idée que l'obligation financière doit naître au plan international.

8. L'article 19 correspond à l'article R qu'avait proposé le Rapporteur spécial. A part le fait que l'expression « dispositions des articles de la présente partie » y est utilisée comme à l'article 18, la seule modification que le Comité de rédaction a apportée à cet article a été de supprimer le premier membre de phrase, à savoir les mots « Dans les rapports entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur », afin que le texte de l'article 19 corresponde plus exactement à celui de l'article 6 (première partie du projet). L'effet qu'était censé avoir ce membre de phrase est maintenant assuré par les dispositions de l'article 20, tel qu'il a été remanié.

9. Le nouveau texte de l'article 20 correspond aux projets d'articles S, T et U initialement proposés par le Rapporteur spécial, et il constitue le complément de l'article 19. Le paragraphe 1 de cet article pose le principe fondamental selon lequel la succession d'Etats ne porte pas atteinte, en tant que telle, aux droits des tiers créanciers. Le mot « créanciers » vise toutes les sortes de créanciers, qu'il s'agisse d'Etats ou d'organisations internationales. Si la Commission décidait que les projets d'articles s'appliquent aux particuliers, le terme « créanciers » s'appliquerait également à ces derniers. Le paragraphe 2 envisage la situation où l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, ou deux ou plusieurs Etats successeurs, conviennent formellement du passage de dettes d'Etat. Toutefois, le mot « censé » indique que ce passage ne s'effectue pas par ce seul accord ou un autre arrangement. A l'alinéa *a*, les mots « ou par le créancier qu'un Etat tiers représente » sont placés entre crochets en raison des positions divergentes prises par les membres du Comité de rédaction au sujet de la portée du projet. En insérant ces mots, le Comité n'a pas voulu laisser entendre qu'il pourrait s'agir du consentement d'un créancier privé étranger indépendamment de sa représentation par un Etat tiers. Cette expression signifie que, si le créancier privé a donné son accord, l'Etat tiers est empêché d'agir au nom de ce créancier en dehors de cet accord. A l'alinéa *b*, le mot « conséquences » est employé pour qu'il soit clair que la Commission ne vise pas, dans ce cas, l'effet de l'accord entre Etats, lequel doit être régi par la Convention de Vienne⁶.

10. L'article 21 correspond à l'article Z/B proposé par le Rapporteur spécial à la 1427^e séance de la Commission. Compte tenu du débat qui a eu lieu à la Commission, le Comité de rédaction a opté, en ce qui concerne le paragraphe 2, pour la variante proposée par le Rapporteur spécial. Un certain nombre de modifications ont en outre

été apportées à ce texte. En premier lieu, les mots « d'Etat » ont été ajoutés, dans les deux paragraphes, après le mot « dette », pour plus de précision. En deuxième lieu, le mot « notamment » a été ajouté au paragraphe 2, parce qu'il se peut qu'il faille tenir compte de facteurs autres que ceux qui sont énumérés dans l'article pour arriver à déterminer ce qui constitue « une proportion équitable » des dettes d'Etat en question. En troisième lieu, le Comité a légèrement remanié la dernière partie du paragraphe 2, pour en améliorer la rédaction. Par ailleurs, il convient de souligner que, étant donné qu'une succession d'Etats n'implique pas toujours le passage d'une dette d'Etat, le libellé du paragraphe 1 risque d'être quelque peu ambigu. Toutefois, le Comité de rédaction a décidé de recommander à la Commission de traiter ce point dans le commentaire, sans modifier l'expression « le passage de la dette d'Etat », le texte étant ainsi conforme à l'article correspondant de la première partie, à savoir l'article 12.

ARTICLE 17 (Portée des articles de la présente partie)⁷

11. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide d'approuver le titre et le texte de l'article 17 sous la forme proposée par le Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 18⁸ (Dette d'Etat)⁹

12. M. OUCHAKOV fait observer que le droit international ne s'occupe que des relations internationales, de sorte que c'est bien de toute obligation financière « internationale » que doit s'entendre l'expression « dette d'Etat ». Si le mot « internationale » a été mis entre crochets par le Comité de rédaction, c'est afin de provoquer des réactions de la part des gouvernements.

13. Le PRÉSIDENT croit comprendre que le Comité de rédaction tient à ce que le mot « internationale » continue à figurer dans l'article qui sera soumis à l'Assemblée générale, mais entre crochets, car il considère que la question de savoir si ce mot doit ou non apparaître dans le texte final demande un complément d'étude. Bien entendu, les raisons de cette situation, et notamment les observations formulées par le Président du Comité de rédaction à la séance en cours, devront être exposées intégralement dans le rapport de la Commission, conformément à sa pratique en la matière.

14. M. OUCHAKOV souhaiterait qu'il soit précisé dans le commentaire qu'un membre de la Commission estime que si l'obligation financière à la charge de l'Etat n'est pas qualifiée d'obligation « internationale », il peut s'agir d'une obligation contractée à l'égard de n'importe quelle personne physique ou morale; en particulier, il peut s'agir d'une obligation financière contractée par un Etat à l'égard de ses propres ressortissants. Si le projet d'articles devait s'étendre à cette dernière catégorie d'obligations financières, il impliquerait une ingérence flagrante dans les affaires intérieures des Etats. C'est pourquoi M. Ouchakov insiste pour que son interprétation de l'expression « toute

⁷ Pour texte, voir ci-dessus par. 3.

⁸ Pour l'examen du texte présenté initialement par le Rapporteur spécial, voir 1416^e à 1418^e et 1420^e et 1421^e séances.

⁹ Pour texte, voir ci-dessus par. 3.

⁶ Voir 1417^e séance, note 4.

obligation financière », non qualifiée d' « internationale », soit reflétée dans le commentaire de l'article à l'examen.

15. M. SCHWEBEL a le sentiment que le Comité de rédaction ne formule pas une recommandation à l'intention de la Commission, mais cherche à avoir son avis au sujet de l'emploi du mot « internationale ». Etant donné qu'un seul membre du Comité de rédaction s'est prononcé en faveur de l'emploi de ce mot, la meilleure solution serait que la Commission soumette à l'Assemblée générale un texte où ce mot n'apparaîtrait pas, en exposant dans le commentaire l'avis du membre intéressé du Comité de rédaction.

16. L'article O proposé par le Rapporteur spécial parle simplement d'une « obligation financière », et non d'une « obligation financière internationale ». L'emploi dans un article de cette dernière expression serait absolument contraire à la pratique des Etats, qui offre des milliers d'exemples de successions d'Etats à des dettes d'Etat n'ayant pas été des dettes au plan international. Pour autant que M. Schwebel sache, aucun argument n'a été avancé, ni à la Commission ni au Comité de rédaction, en faveur d'un bouleversement de cette abondante pratique. De surcroît, l'adoption de l'expression « obligation financière internationale » aurait pour effet de limiter les sources de crédit aux Etats et aux organisations internationales, et cette limitation serait contraire aux intérêts de la communauté internationale, et notamment des pays en développement, qui ont besoin d'emprunter auprès d'autres institutions. On laisserait entendre aux banques et autres organismes analogues qu'il ne convient pas qu'ils consentent des prêts à un Etat susceptible d'être impliqué dans une succession, et on irait par conséquent à l'encontre des objectifs du dialogue Nord-Sud, au nombre desquels figure l'élargissement des possibilités d'accès aux marchés de capitaux privés.

17. M. SETTE CÂMARA dit que, s'il est vrai, comme M. Schwebel l'a donné à entendre, que le Comité de rédaction demande en fait à la Commission de prendre une décision au sujet de l'emploi du mot « internationale », la Commission sera en mesure de prendre plus aisément cette décision si, conformément à sa pratique antérieure, elle fait tenir aux gouvernements le texte proposé par le Comité de rédaction, de façon à recueillir leurs avis sur la question en temps utile pour sa deuxième lecture du projet d'articles. N'étant pas membre du Comité de rédaction, M. Sette Câmara hésiterait beaucoup à supprimer le mot en cause, à ce stade, sans avoir assisté aux débats du Comité.

18. M. ŠAHOVIĆ précise que si le Comité de rédaction a mis entre crochets le mot « internationale », c'est pour montrer qu'il existe à son sujet des vues divergentes à la Commission et au Comité de rédaction. Comme M. Sette Câmara l'a fait observer, il importe de maintenir ce libellé tel quel afin de donner aux membres de la Sixième Commission de l'Assemblée générale la possibilité de faire connaître leur opinion.

19. M. QUENTIN-BAXTER fait observer que l'objet de l'article 18 est de donner une définition, et que la Commission se heurte généralement à des difficultés lorsqu'elle a à décider s'il convient d'arrêter les définitions avant d'aborder le fond, ou vice versa. M. Quentin-Baxter estime que l'article 18 permettrait parfaitement, sans le mot

« internationale », de traiter des divers types de succession. Il espère fermement que la définition de la dette d'Etat qui sera finalement adoptée par la Commission sera calquée plus étroitement sur celle des biens d'Etat qui figure à l'article 5, car des raisons d'ordre technique et de bon sens très solides militent en faveur d'un parallélisme entre ces définitions.

20. De toute évidence, les membres de la Commission ont des points de vue fondamentalement différents sur l'emploi du mot « internationale » dans l'article à l'examen, et il est indispensable d'harmoniser ces points de vue si l'on veut que l'ensemble du projet d'articles soit efficace. Même sans tenir compte de sa préférence personnelle pour le non-emploi de ce mot, M. Quentin-Baxter aurait beaucoup de difficultés à déterminer quelle valeur juridique il conviendrait d'accorder à l'expression « obligation financière internationale » si elle était finalement adoptée. Une première possibilité serait que cette expression vise à faire clairement comprendre que la Commission n'affirme pas, dans l'article considéré, que les Etats ont des obligations internationales à l'égard de leurs propres ressortissants — mais c'est là une intention qu'il est possible d'exprimer autrement, d'une manière qui est acceptable pour tous les membres de la Commission. Une deuxième possibilité serait que cette expression vise les cas où le créancier se trouve avoir la personnalité internationale — mais cela introduirait dans le texte un élément plutôt bizarre, en ce sens que l'application des articles dans les cas où, par exemple, un Etat émet des obligations dépendrait entièrement du point de savoir si l'acquéreur de ces obligations est un Etat ou une organisation internationale, ou simplement un particulier. Une troisième possibilité — et c'est la plus vraisemblable — serait que cette expression vise les obligations naissant au plan du droit international ou, en d'autres termes, découlant d'opérations entre sujets du droit international, telles que la conclusion de traités. Cette interprétation conférerait au texte un caractère vraiment très restrictif en le limitant aux emprunts contractés entre gouvernements ou entre gouvernements et organisations internationales, et en excluant entièrement l'aspect tout aussi important des emprunts sur des marchés libres. M. Quentin-Baxter présume que dans ce dernier cas les gouvernements se demanderaient si les articles ont une portée suffisamment large pour justifier leur adoption.

21. M. AGO estime que la question de la succession d'Etats en matière de dettes s'étend aux dettes qui ne sont pas internationales. Toutefois, il estime qu'il convient de laisser entre crochets le mot « internationale », non seulement parce que telle est la pratique habituelle de la Commission, mais aussi parce qu'il y a eu des divergences de vues à la Commission. De plus, il faut expliquer pourquoi l'article 20 tend à limiter la notion de dette d'Etat aux seules dettes internationales. En effet, à l'alinéa *a* du paragraphe 2 de cette disposition, le Comité de rédaction a placé entre crochets le membre de phrase relatif à la protection diplomatique. Quant au cas le plus normal, celui d'une dette contractée à l'égard d'un créancier qui n'est pas représenté par un Etat tiers, il n'est pas envisagé.

22. D'autre part, le commentaire des articles 18 et 20 devrait être rédigé avec un soin tout particulier. Il conviendrait de préciser quelles divergences de vues ont conduit la Commission à laisser certains mots entre crochets. Si

les gouvernements ne sont pas favorables à une notion restrictive de la dette d'Etat, il faudra modifier plusieurs dispositions du projet.

23. M. BEDJAOUÏ (Rapporteur spécial) souscrit aux arguments avancés par le Président, M. Sette Câmara, M. Šahović et M. Ago en faveur du maintien entre crochets du mot « internationale ». Il rappelle que, lorsqu'il a résumé le débat relatif au texte qui est devenu l'article 18, il a indiqué que la Commission ne pouvait cacher les désaccords qui s'étaient fait jour en son sein. Il convient maintenant de laisser à la Commission le temps de la réflexion et de donner aux gouvernements l'occasion d'exposer leurs vues sur le problème. Personnellement, le Rapporteur spécial veillera à ce que le commentaire reflète dûment les discussions qui ont eu lieu à la Commission et au Comité de rédaction.

24. M. SCHWEBEL dit que, puisque la majorité des membres de la Commission paraissent favorables au maintien entre crochets du mot « internationale », il n'insistera pas pour que ce mot soit supprimé. La pratique de la Commission a ses avantages, à condition qu'elle soit appliquée de manière systématique et impartiale, et M. Schwebel tient à appuyer l'observation faite par M. Ago selon laquelle tous les avis qui ont été exprimés pendant le débat en cours devront être reflétés dans le commentaire.

25. Le PRÉSIDENT fait remarquer que, lorsqu'un membre quelconque de la Commission est d'avis qu'un point doit être porté à l'attention des gouvernements, il est de tradition que la Commission expose dans son commentaire aussi bien l'opinion de ce membre que celle de la majorité.

26. S'il n'y a pas d'objection, le Président considérera que la Commission décide d'approuver le titre et le texte de l'article 18 sous la forme proposée par le Comité de rédaction, étant entendu qu'on expliquera en détail dans le commentaire, en se référant au débat qui vient d'avoir lieu, pourquoi le mot « internationale » a été placé entre crochets.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 19¹⁰ (Obligations de l'Etat successeur pour les dettes d'Etat qui lui passent)¹¹

27. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide d'adopter le projet d'article 19 présenté par le Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 20¹² (Effets du passage de dettes d'Etat à l'égard des créanciers)¹³

28. M. OUCHAKOV interprète le paragraphe 2 de l'article 20 comme signifiant que l'accord conclu entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur au sujet du passage des dettes d'Etat ne sera effectif que s'il est accepté par l'Etat tiers créancier ou l'organisation internationale créancière — ou même par un tiers créancier privé. Selon cette interprétation, qui lui paraît la seule possible, un accord

conclu entre deux Etats souverains ne serait pas valable sans le consentement d'un Etat tiers. M. Ouchakov persiste à penser qu'une telle règle serait absolument contraire à la pratique des Etats et au droit international contemporain, notamment au droit des traités qui a été codifié par la Convention de Vienne. Si la Commission adopte le paragraphe 2 de l'article 20, il souhaiterait que sa position à ce sujet soit consignée dans le commentaire de cet article.

29. M. TABIBI n'a rien à redire à l'article 20. Toutefois, vu l'importance qu'ont les créanciers privés pour les pays en développement, il est d'avis qu'une explication complète de la signification des mots placés entre crochets à l'alinéa *a* du paragraphe 2 devrait figurer dans le commentaire. Cette explication serait certainement très utile aux gouvernements, pour lesquels la question des créanciers privés peut constituer une source de préoccupation.

30. M. BEDJAOUÏ (Rapporteur spécial) pense que M. Ouchakov a eu raison de souligner la difficulté de la situation visée au paragraphe 2 de l'article 20 et de se référer, à cet égard, au droit des traités. Mais il ne s'agit pas, dans ce paragraphe, d'empêcher l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur de convenir de ce qu'ils veulent en ce qui concerne le passage de la dette. Il s'agit seulement d'imposer certaines limites à ce qu'ils peuvent décider par accord dans la mesure où il y a des tiers, qui peuvent être un Etat, une organisation internationale ou même, parfois, un créancier privé représenté par un Etat tiers. Il ne faut pas oublier en effet, si l'on invoque le droit des traités, que, dans le cas d'une dette contractée par l'Etat prédécesseur par voie d'accord bilatéral, il existe déjà un accord international, régi par le droit des traités, qui lie l'Etat prédécesseur à l'Etat tiers. On peut donc se demander ce que devient cet accord — auquel la Convention de Vienne s'applique — quand l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur conviennent à leur tour, par accord, du sort de l'accord conclu par l'Etat prédécesseur avec l'Etat tiers. Il existe dans ce cas, comme pour la succession d'Etats en matière de traités, une relation triangulaire entre l'Etat prédécesseur, l'Etat successeur et l'Etat tiers, dont le Comité de rédaction a tenu compte au paragraphe 2. Ce paragraphe ne dit pas, en effet, que l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ne peuvent pas convenir de quoi que ce soit en ce qui concerne la dette; il dit simplement que ce dont ils conviennent ne sera effectif à l'égard de l'Etat tiers que dans la mesure où celui-ci donnera son consentement.

31. Le Rapporteur spécial pense, toutefois, que le Comité de rédaction va trop loin quand il parle du « créancier qu'un Etat tiers représente », car il ne faudrait pas qu'un créancier privé puisse s'opposer à la volonté de deux Etats souverains. Il vaudrait mieux, à son avis, parler d'un « Etat tiers représentant un créancier ».

32. M. CALLE Y CALLE dit que l'article 20 résulte de la fusion des projets d'articles S, T et U concernant le problème de l'Etat tiers et, par extension, des organisations internationales, et éventuellement des créanciers privés. A son avis, la règle énoncée au paragraphe 2 de l'article 20 est logique et nécessaire, mais le membre de phrase placé entre crochets, à l'alinéa *a*, devrait être remplacé par « ou par un Etat tiers représentant un créancier privé », pour qu'on voie clairement qu'il vise des dettes envers des particuliers à la charge d'Etats, et que seul un Etat tiers repré-

¹⁰ Pour l'examen du texte présenté initialement par le Rapporteur spécial, voir 1421^e à 1425^e séance.

¹¹ Pour texte, voir ci-dessus par. 3.

¹² Pour l'examen des textes présentés initialement par le Rapporteur spécial, voir 1421^e à 1425^e séance.

¹³ Pour texte, voir ci-dessus par. 3.

sentant un créancier privé peut consentir ou s'opposer à un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. Ce libellé ferait aussi comprendre que les Etats assurent parfois une sorte de protection diplomatique « anticipée » aux créanciers privés qui ne parviennent pas à se faire payer leurs créances, soit par l'Etat prédécesseur soit par l'Etat successeur. En aucun cas, cependant, le créancier privé ne doit entrer en jeu dans l'acceptation d'un accord relatif à une dette, car, dans certains cas, il peut être un ressortissant de l'Etat prédécesseur et devenir ensuite un ressortissant de l'Etat successeur, tandis que dans d'autres il peut être réellement un tiers, c'est-à-dire n'être ni un ressortissant de l'Etat prédécesseur ni un ressortissant de l'Etat successeur.

33. M. QUENTIN-BAXTER pense, comme le Rapporteur spécial, en ce qui concerne l'emploi du mot « effectif » au paragraphe 2 de l'article 20, que le texte de cet article n'ira pas à l'encontre du droit des traités. En fait, l'article 20 dit qu'une dette est une question qui intéresse non seulement l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, mais aussi les tiers créanciers, qui doivent donc avoir leur mot à dire au sujet de la façon dont elle est transmise. La solution proposée à l'article 20 signifie simplement que si le passage d'une dette de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur est conforme aux règles supplétives énoncées dans le projet d'articles, le créancier doit être satisfait, mais que, s'il n'est pas conforme à ces règles, le créancier ne sera pas lié par un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur et aura la faculté de faire protéger ses droits et ses intérêts. L'article 20 a donc pour but d'énoncer cette importante relation triangulaire.

34. Tout en souscrivant à l'analyse que M. Calle y Calle a faite du problème posé par l'article 20, M. Quentin-Baxter pense que les mots placés entre crochets à l'alinéa a du paragraphe 2 ne visent que le cas où un créancier privé, agissant en droit interne, accepte l'accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. En pareil cas, l'Etat dont le créancier privé est ressortissant n'aura rien à dire pour le compte de ce dernier. Au cas où le créancier n'accepterait pas l'accord entre l'Etat successeur et l'Etat prédécesseur, il appartiendrait à l'Etat dont il est ressortissant de décider de se charger ou non de l'affaire le concernant. Si, par la suite, l'Etat accepte l'accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, le créancier, en tant que particulier, n'aura plus rien à dire, parce que le projet d'articles ne s'applique qu'au niveau de la personnalité internationale.

35. Le texte de l'article 20 ou le commentaire y relatif devrait indiquer que si un créancier privé accepte l'accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, l'Etat dont il est ressortissant ne pourra rien faire d'autre pour lui, car, selon M. Quentin-Baxter, les mots entre crochets ont simplement pour effet de limiter les droits des créanciers privés, et non pas de conférer à ces derniers un statut équivalent à celui de l'Etat qui les représente.

36. M. DADZIE déclare que l'article 20 ne résout pas les difficultés auxquelles il s'est heurté au moment où la Commission a examiné les articles S, T et U, puisque, au paragraphe 2, les mots « ne sera effectif que » font que l'accord relatif aux dettes conclu entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur reste subordonné à la volonté et au consentement d'un tiers, qu'il s'agisse d'un Etat ou d'un

particulier. Lorsqu'un tiers est en cause dans le passage de dettes d'Etat, ses intérêts doivent, bien entendu, être protégés, mais si un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur est subordonné au consentement de ce tiers, cela va créer des problèmes. La Commission doit donc trouver une solution qui protège les intérêts des tiers, mais précise d'autre part le sens du paragraphe 2, car, sous sa forme actuelle, celui-ci peut être invoqué par un tiers pour faire obstacle à une succession d'Etats.

37. M. AGO a éprouvé, à la première lecture du paragraphe 2 de l'article 20, les mêmes doutes que M. Ouchakov au sujet des mots « ne sera effectif que ». Il a pensé, toutefois, qu'on avait peut-être voulu établir une distinction entre la validité d'un accord et son effectivité. Ainsi, l'accord conclu entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur au sujet du passage des dettes d'Etat serait valable, mais ne serait pas effectif, car il contiendrait une condition suspensive qui est le consentement de l'Etat tiers.

38. Cependant, les doutes de M. Ago se sont aggravés à la deuxième lecture du paragraphe, car il lui est apparu que c'était la Commission elle-même qui, partant de l'hypothèse d'un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, ajoutait une condition suspensive à cet accord. Or, si l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur prévoient que l'accord ne deviendra effectif que lorsque l'Etat tiers créancier aura donné son consentement, aucun problème ne se pose, et la règle énoncée au paragraphe 2 est inutile. Mais si les deux Etats prévoient que l'accord sera effectif dès sa conclusion, la Commission a-t-elle le droit de dire que l'accord ne sera pas effectif tant que l'Etat tiers n'y aura pas consenti? Elle peut donner à ce sujet des directives à l'Etat prédécesseur et à l'Etat successeur en leur conseillant de tenir compte des intérêts de l'Etat tiers et d'inclure une clause à cet effet dans l'accord qu'ils concluront, mais elle ne peut pas limiter la liberté de deux Etats qui concluent un accord.

39. Il faut souhaiter que l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur tiendront compte des intérêts de l'Etat tiers créancier dans l'accord qu'ils concluront. Mais s'ils n'en tiennent pas compte, l'accord n'en est-il pas valable pour autant? Et s'il est valable, comment peut-on dire qu'il n'est pas effectif?

40. M. SCHWEBEL dit qu'il est rassurant de voir qu'autant de membres de la Commission appuient le paragraphe 1 de l'article 20. Cette disposition est en effet d'une importance capitale, car il n'y a pas de raison pour qu'une succession d'Etats porte atteinte aux droits des tiers créanciers.

41. A propos du paragraphe 2, M. Schwebel ne voit pas de difficulté à répondre à l'objection de M. Ago concernant la formulation d'une règle de droit international qui aurait pour effet de restreindre la liberté de deux Etats de conclure des accords touchant les intérêts d'un Etat tiers. Dès lors qu'une telle règle fait partie des principes fondamentaux du droit interne, pourquoi la Commission ne pourrait-elle pas la reprendre, en substance, en droit international? Cela dit, les dispositions du paragraphe 2 ne sont probablement pas censées pouvoir aller jusqu'à invalider un accord conclu entre deux Etats. Elles ont plutôt pour objet d'établir qu'un tel accord ne sera pas opposable à des tiers intéressés. Pour préciser ce point, peut-être serait-il bon

de remplacer les mots « ne sera effectif que » par les mots « ne sera pas opposable à des tiers, sauf ».

42. Pour ce qui concerne les mots placés entre crochets à l'alinéa *a* du paragraphe 2, M. Schwebel est fermement convaincu que tout traité relatif à une succession d'Etats dans les matières autres que les traités doit porter sur l'ensemble des relations découlant d'une dette concrète, y compris celles dans lesquelles le créancier n'est pas un Etat ou une organisation internationale. Toutefois, comme l'a fort justement souligné M. Quentin-Baxter, cela ne revient nullement à dire qu'un tiers créancier autre qu'un Etat ou une organisation internationale est une personne internationale qui peut être considérée comme une entité agissant sur le plan du droit international. Se référant aux exemples donnés par M. Quentin-Baxter de la primauté de l'Etat sur ses ressortissants créanciers, M. Schwebel dit qu'il faudrait aussi tenir compte du cas dans lequel le gouvernement d'un créancier privé rejette un règlement concernant une dette avant que le créancier privé n'ait pu l'accepter. En pareil cas, ce dernier n'aura pas le droit d'accepter le règlement, même s'il souhaite le faire.

43. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit que l'article 20 — auquel il n'a d'ailleurs rien d'essentiel à objecter quant au fond — manque, à son avis, de clarté, même quand il est complété par les mots qui ont été placés entre crochets à l'alinéa *a* du paragraphe 2.

44. Parlant du paragraphe 1, M. Schwebel a souligné l'importance qu'il y a à protéger les intérêts des « tiers créanciers » — mais le fait est que cette expression n'a pas été définie aux fins du projet d'articles. Le commentaire devrait donc indiquer le sens à donner à l'expression « tiers créanciers » dans le contexte de l'article 20.

45. En ce qui concerne le libellé du paragraphe 2, sir Francis Vallat n'approuve pas du tout l'emploi, dans la version anglaise, du mot « purported » (censé), que la Commission a généralement essayé d'éviter. A ce propos, il relève qu'à l'article 8 du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités¹⁴, la Commission a employé l'expression « an agreement providing » (un accord stipulant). Mieux vaudrait reprendre cette formule que d'avoir recours au terme « purported », dont le sens est imprécis. Sir Francis n'est même pas certain que ce terme ait sa place dans un texte juridique.

46. D'autre part, il est quelque peu gêné par l'expression « ou autre arrangement », qui figure dans la première phrase du paragraphe 2 — de deux choses l'une : ou un accord existe, ou il n'existe pas. Au surplus, l'emploi de cette expression compliquera l'interprétation du paragraphe 2 de l'article 21, qui commence par les mots « en l'absence d'un accord ».

47. Toujours dans la partie introductive du paragraphe 2, les mots « predecessor and successor States », dans la version anglaise, devraient être au singulier, car lorsqu'une dette passe d'un Etat à un autre, la relation en question a un caractère essentiellement bilatéral, et non pas multilatéral. De même, les mots « des dettes d'Etat » devraient

être remplacés par « d'une dette d'Etat », afin que l'objection formulée par un créancier donné contre un accord rende ce dernier inefficace uniquement en ce qui concerne la dette dont il est le créancier. En conséquence, le début du paragraphe 2 pourrait être modifié comme suit :

« Where an agreement between a predecessor State and a successor State or between successor States provides for the passing of any State debt, it shall not be effective for that purpose unless » (Un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ou entre des Etats successeurs prévoyant le passage d'une dette d'Etat ne sera effectif à cette fin que).

48. Sir Francis n'a rien à redire à l'alinéa *a* du paragraphe 2 quant au fond, mais il pense que, contrairement au libellé de l'article 3 de la Convention de Vienne, le libellé actuel de cet alinéa exclura des sujets de droit international tels que le Saint-Siège, qui peut être un des créanciers. Il suggère donc d'insérer les mots « ou tout autre sujet de droit international créancier » entre les mots « l'organisation internationale créancière » et les mots placés entre crochets. Généralement, l'emploi des crochets lui paraît très peu satisfaisant, mais en l'occurrence il se justifie. Si la Commission maintient ces mots entre crochets, elle devrait en préciser le sens et en donner une explication complète dans son commentaire.

49. Parlant en tant que Président, sir Francis dit que, en raison du nombre d'observations dont l'article 20 a fait l'objet, il serait souhaitable que le Comité de rédaction le revoie encore une fois et essaie d'en améliorer le libellé.

50. M. TSURUOKA (Président du Comité de rédaction) accepte, compte tenu du débat et avec l'assentiment du Rapporteur spécial, la suggestion du Président visant à ce que le Comité de rédaction réexamine l'article 20¹⁵.

51. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) pense que le débat dont a fait l'objet le paragraphe 2 de l'article 20 est parti d'un malentendu. En effet, ce paragraphe n'a nullement pour objet, en cas de refus de l'Etat tiers, de supprimer la liberté de l'Etat prédécesseur et de l'Etat successeur de conclure un accord ou de rendre nul l'accord qu'ils ont pu conclure, mais de maintenir entre l'Etat prédécesseur et l'Etat tiers l'accord qui les liait antérieurement.

La séance est levée à 18 h 10.

¹⁴ Pour l'examen du texte révisé présenté par le Comité de rédaction, voir 1450^e séance, par. 7 à 47.

1448^e SÉANCE

Mardi 28 juin 1977, à 10 h 5

Président : sir Francis VALLAT

Présents : M. Ago, M. Bedjaoui, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sette Câmara, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, M. Verosta.

¹⁴ Voir 1416^e séance, note 1.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite*) [A/CN.4/285¹, A/CN.4/290 et Add.1², A/CN.4/298 et Corr.1, A/CN.4/L.253, A/CN.4/L.255]

[Point 4 de l'ordre du jour]

PROJETS D'ARTICLES

PRÉSENTÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION (suite)

ARTICLE 19 (Formulation des réserves dans le cas des traités entre plusieurs organisations internationales),

ARTICLE 19 *bis* (Formulation des réserves par des Etats et des organisations internationales dans le cas des traités entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats), *et*

ARTICLE 19 *ter* (Objection aux réserves)³ [*fin*]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le texte des articles 19, 19 *bis* et 19 *ter* présentés par le Comité de rédaction ainsi que le texte de l'article 19 proposé par M. Ouchakov (A/CN.4/L. 253).

2. M. FRANCIS, se référant à l'article 19 *bis*, dit qu'il a le sentiment que, en matière de réserves formulées par des organisations internationales à des traités conclus avec des Etats, il est des cas où une organisation internationale peut être considérée comme traitant sur un pied d'égalité avec des Etats. S'il en est bien ainsi, il conviendrait de prendre ces cas en considération dans l'article.

3. Dans l'hypothèse où, par exemple, une organisation internationale traiterait avec l'ensemble des Etats qui sont ses Etats membres afin de pouvoir prendre des mesures qui n'ont pas été envisagées dans son acte constitutif, il est certain que cette organisation ne saurait être considérée comme traitant sur un pied d'égalité avec ces Etats, car ceux-ci seraient ses maîtres. Toutefois, il existe un autre type de situation, qu'il faut aussi prendre en considération. C'est ainsi que la Communauté des Caraïbes pourrait être chargée par ses membres de négocier un traité avec des Etats non membres de cette communauté. En pareil cas, la communauté pourrait être considérée comme traitant sur un pied d'égalité avec ces Etats non membres et devrait avoir le droit de formuler des réserves à ce traité, quand bien même ce droit ne serait pas expressément prévu dans son acte constitutif. Cet exemple revêt une importance particulière, car c'est celui d'une organisation composée d'Etats souverains, qui exprime par conséquent la volonté souveraine de ces Etats lorsqu'elle traite avec d'autres Etats. Cependant, en vertu du paragraphe 2 de l'article 19 *bis*, une telle organisation ne saurait en pareil cas formuler de réserves, à moins d'y être autorisée par le traité en question. M. Francis estime que la Commission devrait étudier la question plus avant. La Commission devrait également examiner si les dispositions du paragraphe 2 de l'article 19 *bis* sont entièrement compatibles avec celles du paragraphe 2 de l'article 20 *bis*.

4. Se référant à l'alinéa *a* du paragraphe 3 de l'article 19 *ter*, M. Francis dit que le membre de phrase « si la possibilité de formuler l'objection lui est expressément reconnue par le traité » lui pose des difficultés. Si l'on entend par là qu'une organisation internationale ne saurait formuler d'objection à une réserve à moins d'y être autorisée par le traité, cette organisation n'aura qu'un rôle passif. En effet, dès l'instant où une organisation internationale peut formuler une réserve à un traité, elle devrait logiquement être aussi en mesure de formuler une objection à une réserve. De même, une organisation internationale devrait être en mesure de faire objection à des réserves formulées soit par des Etats soit par une autre organisation dès lors que ces réserves sont incompatibles avec l'objet ou le but fondamental de l'organisation elle-même. Par conséquent, l'alinéa *a* du paragraphe 3 de l'article 19 *ter*, qui, sous sa forme actuelle, est par trop restrictif, devrait faire l'objet d'un complément d'étude.

5. Le PRÉSIDENT dit que les projets d'articles à l'examen ont été rédigés en tenant compte du fait que la Commission n'a pas encore été en mesure de décider si les Etats et les organisations internationales sont dans une situation d'égalité en ce qui concerne la formulation de réserves. Les observations faites par M. Francis à ce propos seront par conséquent consignées dans le rapport de la Commission. Celle-ci sera en mesure de revenir sur ce problème fondamental au cours de la deuxième lecture du projet d'articles. D'ici là, elle aura aussi recueilli les observations des gouvernements sur cette question.

6. M. OUCHAKOV se demande si, dans l'hypothèse envisagée au paragraphe 2 de l'article 19 *bis*, les autres organisations internationales parties à un traité, dont la participation n'est pas essentielle à l'objet et au but du traité, sont également admises à formuler des réserves.

7. M. REUTER (Rapporteur spécial) dit que le paragraphe 2 de l'article 19 *bis* envisage une hypothèse dans laquelle les différentes organisations internationales parties à un traité ne sont pas nécessairement dans la même situation. Dans le cas, par exemple, d'un traité conclu, d'une part, entre l'AIEA (qui serait chargée par ce traité d'assumer des fonctions particulières de contrôle) et, d'autre part, un certain nombre d'Etats et deux organisations internationales opérationnelles (qui pourraient être l'Eurochemic et l'Euratom), il n'y a qu'une seule organisation internationale dont la participation soit essentielle à l'objet et au but du traité : c'est l'AIEA — qui, en raison des fonctions particulières qu'elle serait appelée à assumer dans le cadre du traité, ne se trouve pas dans la même situation que les Etats. Elle ne pourrait donc faire une réserve que si la réserve était expressément autorisée par le traité, selon la règle énoncée au paragraphe 2. Quant aux deux autres organisations, c'est non pas le paragraphe 2, mais le paragraphe 3 qui leur est applicable, car elles se trouvent dans la même situation que les Etats. L'expression « cette organisation » montre bien que la règle énoncée au paragraphe 2 ne s'applique pas à toutes les organisations parties au traité.

8. M. QUENTIN-BAXTER dit que, bien qu'il ait été de ceux des membres de la Commission qui considéraient que les règles régissant la formulation de réserves devraient être plus strictes dans le cas des organisations internatio-

* Reprise des débats de la 1446^e séance.

¹ *Annuaire...* 1975, vol. II, p. 27.

² *Annuaire...* 1976, vol. II (1^{re} partie), p. 145.

³ Pour textes, voir 1446^e séance, par. 4.

nales que dans le cas des Etats, il est maintenant en mesure d'accepter les projets d'articles 19 et 19 *bis* proposés par le Comité de rédaction.

9. En ce qui concerne l'article 19, M. Quentin-Baxter partageait les préoccupations de certains autres membres qui craignaient que la Commission ne cède à la tendance consistant à assimiler les organisations internationales aux Etats, en omettant de tenir dûment compte du fait que ces organisations n'ont qu'une capacité contractuelle limitée. Mais les craintes de M. Quentin-Baxter sont maintenant dissipées, et il est tout à fait satisfait de l'équilibre établi par les articles 6⁴ et 27. Qui plus est, l'article 19, sous la forme proposée par le Comité de rédaction, contient des règles supplétives qui ne sont pas contraignantes et ne fixent pas de paramètres que les organisations internationales s'estimeraient tenues de respecter. En fait, ce que cet article offre maintenant aux organisations, c'est la possibilité de tirer parti de la pratique des Etats chaque fois qu'elles jugeront commode de le faire.

10. En ce qui concerne le cas, bien plus complexe, de l'article 19 *bis*, M. Quentin-Baxter considérait comme certains autres membres de la Commission que, étant donné les problèmes d'ordre pratique que soulèvent les conférences auxquelles des organisations internationales pourraient participer, celles-ci ne sauraient avoir le même statut que des Etats. La solution proposée par le Comité de rédaction tient toutefois amplement compte des cas où il n'y aurait aucun intérêt à tenir une conférence si l'organisation concernée n'était pas disposée, en principe, à assumer les responsabilités que l'on entend lui confier. M. Quentin-Baxter juge donc cet article satisfaisant.

11. Il est d'accord avec le Président pour estimer qu'il n'est pas nécessaire de régler maintenant le problème du statut respectif des Etats et des organisations internationales, que M. Francis a signalé. En fait, le projet d'articles à l'examen abonde en questions qui exigent un complément d'étude. Pour l'heure toutefois, la Commission se montre très prudente et se borne à émettre des hypothèses et à susciter des réactions.

12. Quant à la variante proposée par M. Ouchakov (A/CN.4/L.253), elle suppose l'existence de deux mondes qui s'interpénètrent, à savoir celui des Etats et celui des organisations internationales. M. Quentin-Baxter trouve cette hypothèse plus difficilement acceptable que celle que propose le Comité de rédaction et qui consiste simplement à admettre que des organisations internationales peuvent dans certains cas traiter avec des Etats à des fins particulières. Ces cas sont bien connus et il est possible de les prévoir. Il se peut toutefois que, dans d'autres cas, il soit nécessaire d'aligner plus étroitement le statut des organisations internationales sur celui des Etats. De l'avis de M. Quentin-Baxter, il appartiendra à la Commission de trouver le moyen de tenir compte de cette éventualité.

13. M. OUCHAKOV dit que, après les explications données par le Rapporteur spécial au sujet du paragraphe 2 de l'article 19 *bis*, il croit comprendre que seule une organisation internationale dont la participation est essentielle à l'objet et au but du traité peut faire des réserves et que les autres organisations ne le peuvent pas.

14. M. REUTER (Rapporteur spécial) répond que ce n'est pas du tout là le sens du projet d'article 19 *bis*. Selon ce texte, une organisation internationale partie à un traité tombe soit sous le coup du paragraphe 2 soit sous celui du paragraphe 3 : si la participation de l'organisation est essentielle à l'objet et au but du traité, elle ne peut formuler que les réserves expressément autorisées par le traité, alors que, dans le cas contraire, elle peut formuler les mêmes réserves que les Etats.

15. Le PRÉSIDENT, parlant en tant que membre de la Commission, se déclare d'accord avec le Rapporteur spécial pour penser que toutes les situations intéressant une organisation internationale sont prises en considération à l'article 19 *bis*, soit au paragraphe 2 soit au paragraphe 3.

16. Le Président invite la Commission à examiner la suggestion faite par M. Francis à la 1430^e séance et tendant à supprimer le mot « several » avant les mots « international organizations » dans le titre et dans le texte de la version anglaise de l'article 19.

17. M. SCHWEBEL dit qu'il appuie la suggestion de M. Francis.

18. M. SETTE CÂMARA dit qu'il appuie lui aussi cette suggestion.

19. M. TSURUOKA appelle l'attention de la Commission sur le fait qu'en supprimant le mot « several » (plusieurs) à l'article 19, et en autorisant expressément une organisation internationale à faire une réserve à un traité entre deux organisations internationales seulement, elle autoriserait une anomalie. En effet, si une organisation internationale fait une réserve à un traité entre deux organisations internationales et si l'autre partie n'accepte pas cette réserve, le traité doit normalement disparaître. Si les deux parties décident de conclure quand même un traité, ce sera nécessairement un autre traité, car la formulation de réserves à un traité bilatéral équivaut à une proposition de négocier un autre traité. Si la Commission désire admettre cette possibilité, elle est libre de le faire, mais elle doit être consciente du fait qu'il s'agit là d'une anomalie.

20. M. SETTE CÂMARA dit, à propos de l'observation faite par M. Tsuruoka, que la question de savoir si des réserves peuvent être formulées à des traités bilatéraux est complexe et controversée. La Convention de Vienne⁵ n'exclut toutefois pas cette possibilité. C'est pourquoi la Commission doit tenir compte du fait que, en décidant d'exclure la possibilité de formuler des réserves à des traités bilatéraux conclus entre deux organisations internationales, elle irait bien plus loin que ladite convention.

21. Le PRÉSIDENT ne pense pas que la décision de la Commission, qu'elle tende à supprimer ou à garder le mot « several », changera grand-chose, étant donné qu'il sera rendu compte des débats de la Commission sur ce problème dans le commentaire de l'article 19.

22. M. FRANCIS appelle l'attention sur le fait que le mot « several » (plusieurs) n'a été employé ni au paragraphe 1, al. a, sous-al. ii, de l'article 2, ni dans le titre du document A/CN.4/L.255, qui contient les textes des articles adoptés par le Comité de rédaction.

⁴ Voir 1429^e séance, note 3.

⁵ *Ibid.*, note 4.

23. M. OUCHAKOV suggère de placer le mot « several » entre crochets.

24. Le PRÉSIDENT juge préférable d'éviter dans ce cas l'emploi de crochets.

25. M. QUENTIN-BAXTER fait observer que la question de savoir si des réserves peuvent être formulées à des traités bilatéraux se pose non seulement avec la formule « several international organizations » (plusieurs organisations internationales), employée à l'article 19, mais aussi bien avec la formule « one or more international organizations » (une ou plusieurs organisations internationales), qui figure à l'article 19 *bis*.

26. M. TSURUOKA, parlant en qualité de président du Comité de rédaction, dit qu'après une longue discussion le Comité a décidé de traduire l'expression « une ou plusieurs » par « one or more », sauf à l'article 19, où il a maintenu le mot « several », parce que la possibilité d'employer l'expression « one or more » était manifestement exclue dans cette disposition.

27. M. DADZIE ne voit pas l'intérêt de la proposition de M. Francis tendant à supprimer le mot « several » à l'article 19, car la solution de rechange consistant à traduire « une ou plusieurs » par « one or more », comme cela a été fait à l'article 19 *bis*, soulèverait en fait plus de difficultés encore. Etant donné qu'il est clair que l'article 19 vise les cas où un certain nombre d'organisations internationales — plus de deux, manifestement — participent à la conclusion d'un traité, l'effet de cet article sera le même que le mot « several » soit ou non supprimé. M. Dadzie propose donc que ce mot soit gardé.

28. M. CALLE Y CALLE dit qu'il ne pense pas non plus que l'emploi du mot « several » à l'article 19 puisse susciter des difficultés, car il va de soi que des réserves ne sauraient être formulées à des traités conclus entre deux organisations internationales seulement.

29. M. ŠAHOVIĆ estime qu'il serait raisonnable d'approuver la proposition du Comité de rédaction, en utilisant les possibilités offertes par le commentaire pour exposer les doutes formulés par certains membres de la Commission au sujet de l'emploi du mot « several ».

30. En ce qui concerne la question des traités bilatéraux, M. Šahović rappelle que, dans son commentaire sur les futurs articles 16 et 17 de la Convention de Vienne, la Commission déclarait :

Une réserve à un traité bilatéral ne pose pas de problème, puisqu'elle équivaut à une nouvelle proposition rouvrant les négociations entre les deux Etats au sujet des clauses du traité*.

31. M. FRANCIS propose que la Commission adopte la suggestion de M. Ouchakov tendant à faire figurer le mot « several » entre crochets, et se réserve de revenir sur ce point, ce qui éviterait de mettre aux voix une question sur laquelle les avis divergent.

32. M. REUTER (Rapporteur spécial) fait observer que la Convention de Vienne n'a pas soulevé de difficultés en ce qui concerne les traités bilatéraux, car elle offrait des possibilités rédactionnelles qui ont permis de ne pas tran-

cher la question. La Commission dispose des mêmes possibilités rédactionnelles pour l'article 19, car elle peut parler, dans cet article, d'un traité « entre organisations internationales ». Ce n'est donc pas à l'article 19, mais à l'article 19 *bis* que le problème se pose, car l'emploi de l'expression « traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales » impliquerait que la Commission admet des réserves dans le cas d'un traité entre un Etat et une organisation internationale — ce que certains membres de la Commission ne peuvent accepter. Le Rapporteur spécial n'a pas trouvé, pour sa part, de formule qui maintienne l'ambiguïté nécessaire à l'article 19 *bis*, et il est prêt, si la Commission ne trouve pas de solution satisfaisante, à se rallier à la proposition de M. Šahović.

33. Le PRÉSIDENT estime qu'en l'espèce il faut éviter d'employer des crochets. S'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide d'approuver le titre et le texte de l'article 19 proposés par le Comité de rédaction, étant bien entendu que les problèmes posés par l'emploi de la formule « several international organizations » seront pleinement pris en considération dans le commentaire.

Il en est ainsi décidé.

34. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide d'approuver le titre et le texte de l'article 19 *bis* proposés par le Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

35. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide qu'il sera pleinement rendu compte dans le commentaire de l'article 19 du débat auquel a donné lieu la variante proposée par M. Ouchakov pour le texte de l'article, et que cette variante sera reproduite dans une note de bas de page à ce commentaire.

Il en est ainsi décidé.

36. M. OUCHAKOV propose de libeller comme suit le début du projet d'article 19 *ter* (Objection aux réserves) :

« 1. Une organisation internationale, au moment de signer, de confirmer formellement, d'accepter, d'approuver un traité entre plusieurs organisations internationales ou d'y adhérer, peut faire une objection à une réserve formulée par une autre organisation internationale, à moins que la réserve ne soit autorisée par le traité.

« 2. Un Etat, au moment de signer, de ratifier, d'accepter, d'approuver un traité entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats ou d'y adhérer, peut faire une objection à une réserve formulée par un autre Etat ou une organisation internationale, à moins que la réserve ne soit autorisée par le traité.

« 3. Une organisation internationale, au moment de signer, de confirmer formellement, d'accepter, d'approuver un traité entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats ou d'y adhérer, peut faire une objection à une réserve formulée par un

* *Annuaire... 1966*, vol. II, p. 221, doc. A/6309/Rev.1, deuxième partie, chap. II, sect. C, projet d'articles sur le droit des traités et commentaires, art. 16 et 17, par. 1 du commentaire.

Etat ou une autre organisation internationale, à moins que la réserve ne soit autorisée par le traité »

et de faire suivre ce texte des alinéas *a* et *b* du paragraphe 3 de l'article 19 *ter* présenté par le Comité de rédaction.

37. Cette proposition, qui est destinée à faciliter un accord entre les membres de la Commission, ne modifie pas le fond du projet d'article à l'examen.

38. Le PRÉSIDENT fait observer, au sujet de l'amendement proposé par M. Ouchakov, que dans chacun des paragraphes le membre de phrase commençant par « au moment de signer... » paraît n'autoriser la formulation d'objections qu'à un certain moment. Telle n'est peut-être pas l'intention de M. Ouchakov, mais, cette limitation n'existant pas dans l'article 19 *ter* rédigé par le Comité de rédaction, il s'agit apparemment d'une question non pas de forme, mais de fond.

39. M. REUTER (Rapporteur spécial) constate que la proposition de M. Ouchakov ne porte que sur la forme de l'article 19 *ter*. Elle envisage d'abord les traités entre plusieurs organisations internationales, puis les traités entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats, en faisant une distinction entre la situation des Etats et celle des organisations internationales.

40. Pour le Rapporteur spécial, cette proposition risque de trancher une question sur laquelle la Convention de Vienne a gardé le silence : qu'advient-il lorsqu'un Etat formule une réserve qu'il prétend être autorisée par le traité, mais qu'un autre Etat considère comme n'étant pas autorisée par le traité ? Il est certain que cet autre Etat a le droit de formuler une objection à cette réserve. Si la Convention de Vienne ne reconnaît pas expressément ce droit, elle ne l'exclut pas non plus. Il faut d'ailleurs s'attendre que de tels cas se présentent fréquemment. Pour chacune des hypothèses visées dans la proposition de M. Ouchakov, il est prévu qu'une objection ne peut pas être formulée à une réserve autorisée par le traité. Si la Commission devait accepter cette proposition, il faudrait au moins qu'elle précise, dans le commentaire, qu'il existe un droit de faire objection non seulement aux réserves non autorisées mais aussi aux réserves autorisées par le traité, droit qui ne porte dans ce dernier cas que sur le point de savoir si une certaine réserve entre dans la catégorie des réserves autorisées. Tant qu'il n'aura pas la certitude que la proposition de M. Ouchakov n'exclut pas le deuxième aspect de ce droit, le Rapporteur spécial accordera sa préférence au texte du Comité de rédaction, car ce texte implique la possibilité de faire une objection à une réserve qui, pour l'auteur de cette objection, n'est pas une réserve autorisée par le traité.

41. M. OUCHAKOV, se référant au paragraphe 1 de l'article 19 *ter* adopté par le Comité de rédaction, constate que cette disposition ne précise pas à quel moment une objection à une réserve peut être formulée. A l'article 19 de la Convention de Vienne, il est indiqué que c'est « au moment de signer, de ratifier, d'accepter, d'approuver un traité ou d'y adhérer » qu'un Etat peut formuler une réserve. Même s'il n'est pas expressément indiqué dans cette convention quand une objection à une réserve peut être formulée, ce doit être au même moment. Il convient donc de préciser maintenant à quel moment un Etat ou

une organisation internationale peut formuler une objection à une réserve.

42. Contrairement au Rapporteur spécial, M. Ouchakov estime que la Convention de Vienne ne permet pas à un Etat de faire objection à une réserve expressément autorisée par le traité. Une réserve autorisée par un traité est une réserve que les parties à ce traité acceptent par avance. C'est ce qui ressort, par exemple, du paragraphe 1 de l'article 20 adopté par le Comité de rédaction, aux termes duquel « une réserve expressément autorisée par un traité [...] n'a pas à être ultérieurement acceptée ». Bien qu'il ne soit pas précisé dans la Convention de Vienne qu'on ne peut pas faire objection à des réserves expressément autorisées, il convient de trancher cette question dans le projet à l'étude. Si la Commission estime que les objections aux réserves autorisées par le traité ne sont pas possibles, elle doit modifier l'article à l'examen en conséquence.

43. Le PRÉSIDENT fait remarquer, relativement à ce que vient de dire M. Ouchakov, que la Commission doit aussi tenir compte du paragraphe 5 de l'article 20 de la Convention de Vienne : il ressort tout à fait clairement de cette disposition que des objections peuvent être formulées à des moments postérieurs à ceux qui sont mentionnés dans l'amendement proposé par M. Ouchakov.

44. Selon M. CALLE Y CALLE, il est parfaitement évident que les paragraphes 1 et 2 de l'article 19 *ter* visent les objections faites à des réserves formulées conformément à l'article 19 et au paragraphe 3 de l'article 19 *bis*. Si les articles 19 et 19 *bis* indiquent effectivement avec précision quand les réserves peuvent être formulées, il n'en est pas moins vrai, comme l'a dit le Président, que les objections ne doivent pas nécessairement être faites aux mêmes moments. La possibilité de faire une objection dépend de la formulation préalable d'une réserve; limiter cette possibilité aux occasions envisagées par M. Ouchakov dans sa proposition reviendrait en fait à réduire considérablement la faculté qu'ont les parties à un traité de faire des objections aux réserves.

45. M. REUTER (Rapporteur spécial) fait d'abord observer que la question du moment auquel peut être formulée une objection à une réserve est liée au paragraphe 4 de l'article 20, ce qui empêche d'apporter la précision proposée par M. Ouchakov.

46. Revenant ensuite à la question des réserves autorisées par le traité, le Rapporteur spécial souligne que le libellé des réserves autorisées n'est généralement pas indiqué dans les traités. Si un traité contenait un certain nombre de modèles de réserves, qu'un Etat pourrait se borner à transcrire au moment de formuler une réserve, la question de savoir si cette réserve est une réserve autorisée par le traité ne se poserait pas. En revanche, lorsqu'il est simplement indiqué, dans un traité, qu'il est possible de formuler des réserves à certains articles déterminés, il peut arriver qu'un Etat présente une réserve qui non seulement porte sur un de ces articles mais met en cause une autre disposition; en pareil cas, il risque d'y avoir divergence de vues entre l'Etat auteur de la réserve et celui qui élève une objection, le premier prétendant qu'elle est autorisée, l'autre qu'elle ne l'est pas. Ce problème ne saurait être méconnu. Le Comité de rédaction l'a pris en considération à l'article 19 *ter*, tandis que M. Ouchakov,

dans l'article qu'il propose, part de l'idée qu'on ne peut pas formuler d'objection à des réserves autorisées par un traité.

47. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide d'approuver le titre et le texte de l'article 19 *ter* proposé par le Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

48. M. OUCHAKOV est d'avis qu'il ne servirait à rien d'autoriser, dans un traité, des réserves à un certain nombre d'articles s'il était possible de faire ensuite objection à ces réserves. Dans le cas, par exemple, de la Convention de Vienne sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel⁷, qui prévoit la possibilité de formuler des réserves à l'article relatif au règlement des différends par voie d'arbitrage, il estime qu'aucun Etat ne peut faire objection à la réserve que l'Union soviétique a formulée au sujet de cet article.

ARTICLE 20 (Acceptation des réserves dans le cas des traités entre plusieurs organisations internationales) *et*

ARTICLE 20 *bis* (Acceptation des réserves dans le cas des traités entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats)⁸ [suite]

49. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner les articles 20 et 20 *bis* présentés par le Comité de rédaction et la variante de l'article 20 proposée par M. Ouchakov (A/CN.4/L.253).

50. M. OUCHAKOV, se référant aux paragraphes 2 et 3 de l'article 20, fait observer que le mot « traité », qui figure dans ces deux dispositions, s'applique à un traité entre plusieurs organisations internationales et qu'il ne répond donc pas à la définition générale de ce terme figurant au paragraphe 1, al. *a*, de l'article 2, laquelle s'étend aussi bien aux traités entre des organisations internationales qu'aux traités entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales. Il conviendrait donc de préciser de quel traité il s'agit aux paragraphes 2 et 3.

51. En ce qui concerne le paragraphe 1 de l'article 20 *bis*, M. Ouchakov est d'avis que la fin de cette disposition, soit les mots « n'a pas [...] à être ultérieurement acceptée par, selon le cas, l'autre Etat contractant, les autres Etats contractants, l'autre organisation contractante ou les autres organisations contractantes », n'est pas satisfaisante. En effet, dans le cas d'un traité conclu entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales qui fait l'objet d'une réserve formulée par un Etat, celle-ci pourra être acceptée soit par un autre Etat contractant, soit par l'organisation ou les organisations, mais en aucun cas par « l'autre organisation contractante ». Si la réserve est formulée par une organisation, elle pourra être acceptée par un Etat, et non pas par « l'autre Etat contractant ». Il faudrait soit envisager séparément chaque catégorie de traités, comme M. Ouchakov l'a fait dans son projet d'article 20, soit remplacer le passage en question par les mots « n'a pas [...] à être ultérieurement acceptée par l'Etat ou

les Etats contractants ou par l'organisation internationale ou les organisations internationales contractantes ».

52. Au sujet des paragraphes 2 et 3 de l'article 20 *bis*, M. Ouchakov formule la même observation rédactionnelle qu'au sujet des paragraphes correspondants de l'article 20.

53. En ce qui concerne l'alinéa *a* du paragraphe 3, il souligne que cette disposition s'inspire de la disposition correspondante de l'article 20 et que les mots « si [...] le traité est en vigueur » visent le cas où un traité est entré en vigueur d'une manière générale, et non pas seulement pour l'auteur de la réserve et l'auteur de l'acceptation. En conséquence, il conviendrait de supprimer dans cet alinéa les mots « pour l'Etat ou l'organisation auteur de la réserve, ainsi que pour l'Etat ou l'organisation auteur de l'acceptation » et de remplacer les mots « entre eux » par « entre l'Etat auteur de la réserve et l'organisation auteur de l'acceptation, entre l'organisation auteur de la réserve et l'Etat auteur de l'acceptation, ou entre l'organisation auteur de la réserve et l'organisation auteur de l'acceptation ».

54. Se référant aux mots « l'objection faite à une réserve », par lesquels débute l'alinéa *b* du paragraphe 3, M. Ouchakov dit qu'il faudrait préciser s'il s'agit d'une objection faite par un Etat ou une organisation internationale, comme il est précisé à l'article 20, par. 4, al. *b*, de la Convention de Vienne que cette disposition concerne une objection faite à une réserve « par un autre Etat contractant ».

55. Enfin, M. Ouchakov déclare que ses observations visent à faciliter la tâche de la Commission, qu'elles ne portent que sur la forme, et qu'il n'insiste pas pour qu'il en soit tenu compte. Il ne serait pas opposé à l'adoption des articles 20 et 20 *bis* dans le libellé proposé par le Comité de rédaction.

56. M. VEROSTA estime que les observations de M. Ouchakov méritent d'être prises en considération. Il fait observer que les titres des articles 20 et 20 *bis* indiquent clairement à quel type de traité s'applique chacun de ces deux articles : l'article 20 concerne les traités visés au sous-alinéa ii, et l'article 20 *bis* ceux qui sont visés au sous-alinéa i, de l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article 2 du projet. Dans ces conditions, il n'est peut-être pas nécessaire de répéter, à l'article 20 comme à l'article 20 *bis*, la formule descriptive figurant dans leurs titres respectifs. La Commission pourrait aussi préciser à l'article 2 que, lorsque cela ressort clairement de leurs titres, certains articles du projet ne concernent que l'une ou l'autre catégorie de traités.

57. Le PRÉSIDENT dit que la Commission a pour pratique d'adapter le titre au texte des projets d'articles. Il est généralement admis, tant par la Commission que par les conférences de codification, que le texte même des articles doit être suffisamment clair pour qu'il ne soit pas nécessaire de recourir à leur titre pour les interpréter.

58. M. OUCHAKOV estime, comme le Président, que les articles ne doivent pas s'interpréter en fonction de leur titre.

59. M. REUTER (Rapporteur spécial) partage ce point de vue, mais précise que le Comité de rédaction est convenu que le terme « traité », tel qu'il est employé aux paragraphes 2 et 3 des articles 20 et 20 *bis*, doit s'entendre

⁷ Voir 1435^e séance, note 10.

⁸ Pour textes, voir 1446^e séance, par. 4.

conformément au paragraphe 1 de ces articles. La solution consistant à utiliser le démonstratif « ce » n'est pas recommandable, car elle ne serait pas applicable à l'article 20 *bis*. Mieux vaudrait indiquer dans le commentaire que la précision donnée au paragraphe 1 est valable pour les paragraphes 2 et 3 des articles à l'examen.

60. Pour ce qui est de la fin du paragraphe 1 de l'article 20 *bis*, à partir des mots « par, selon le cas », le Rapporteur spécial estime que M. Ouchakov a raison de la juger peu satisfaisante. Il propose d'employer la formule « par les autres contractants, Etat ou Etats, organisation ou organisations ».

61. De l'avis du PRÉSIDENT, le problème de l'identité du traité visé au tout début du paragraphe 2 de l'article 20 peut être résolu par l'emploi des mots « d'un traité de ce type ». Toutefois, le libellé actuel du début du paragraphe 3 de l'article laisse encore planer des doutes quant à l'identité du traité en question, car le membre de phrase « dans les cas autres que ceux visés aux paragraphes précédents » paraît exclure le type de traité envisagé aux paragraphes 1 et 2.

62. M. TSURUOKA, parlant en qualité de président du Comité de rédaction, dit que, en faisant preuve d'un esprit juridique très méticuleux, on peut en effet éprouver des doutes, mais qu'avec un peu de bon sens aucun doute ne devrait être possible. Il est cependant prêt à chercher, d'entente avec le Rapporteur spécial et les membres du Comité de rédaction, une meilleure formulation.

63. M. CALLE Y CALLE est d'avis que, aussi bien dans l'article 20 que dans l'article 20 *bis*, le premier paragraphe indique parfaitement de quel type de traité il est question dans l'article.

64. Le membre de phrase « lorsqu'il ressort de l'objet et du but du traité » étant une formule consacrée dont le sens est admis, il serait préférable que la modification du paragraphe 2 de l'article 20 proposée par le Président soit reportée plus loin dans ce paragraphe, de manière que cette disposition commence par les mots : « Lorsqu'il ressort de l'objet et du but du traité que l'application d'un traité de ce type... ».

65. Le PRÉSIDENT approuve la suggestion de M. Calle y Calle.

66. M. REUTER (Rapporteur spécial) indique que, pour répondre aux préoccupations du Président, il suffirait de rédiger comme suit la fin du membre de phrase introductif du paragraphe 3 de l'article 20 : « et à moins que le traité entre organisations internationales n'en dispose autrement ».

La séance est levée à 13 h 5.

1449^e SÉANCE

Mercredi 29 juin 1977, à 10 h 10

Président : sir Francis VALLAT

Présents : M. Ago, M. Bedjaoui, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sette Câmara, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, M. Verosta.

Succession d'Etats dans les matières autres que les traités (suite*) [A/CN.4/301 et Add.1, A/CN.4/L.254, A/CN.4/L.256 et Add.1, A/CN.4/L.257]

[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJETS D'ARTICLES

PRÉSENTÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION (suite)

ARTICLE 21¹ (Transfert d'une partie du territoire d'un Etat)²

1. M. REUTER juge acceptable l'article à l'examen, mais tient à préciser que les modalités du passage de la dette d'Etat visé au paragraphe 2 de cet article seront indiquées dans les dispositions finales.

2. Le PRÉSIDENT dit que le point soulevé par M. Reuter sera mentionné dans le commentaire.

3. S'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission approuve le titre et le texte de l'article 21 proposé par le Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 22³ (Etats nouvellement indépendants)

4. M. TSURUOKA (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité de rédaction propose pour l'article 22 le texte figurant dans le document A/CN.4/L.256/Add.1, qui est libellé comme suit :

Article 22. — Etats nouvellement indépendants

Lorsque l'Etat successeur est un Etat nouvellement indépendant,

1. *Aucune dette d'Etat de l'Etat prédécesseur ne passe à l'Etat nouvellement indépendant, à moins qu'un accord entre l'Etat nouvellement indépendant et l'Etat prédécesseur n'en dispose autrement au vu du lien entre la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur liée à son activité dans le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats et les biens, droits et intérêts qui passent à l'Etat nouvellement indépendant.*

2. *Les dispositions de l'accord mentionné au paragraphe précédent ne doivent pas porter atteinte au principe de la souveraineté permanente de chaque peuple sur ses richesses et ses ressources naturelles, ni leur exécution mettre en péril les équilibres économiques fondamentaux de l'Etat nouvellement indépendant.*

5. M. Tsuruoka rappelle que, dans son neuvième rapport, le Rapporteur spécial avait proposé trois articles concernant les Etats nouvellement indépendants⁴. Toutefois, la Commission a examiné cette question sur la base d'un nouvel article que le Rapporteur spécial a présenté pour remplacer les trois articles initiaux⁵. Le Comité de rédaction a fondé ses travaux sur cet article récapitulatif et sur les propositions qui ont été émises au cours de ses délibérations par le Rapporteur spécial et les membres du Comité et qui reflètent les divers points de vue. Après un débat prolongé et approfondi, le Comité de rédaction a décidé, par sept voix contre trois, d'adopter le texte dont la Commission est maintenant saisie.

* Reprise des débats de la 1447^e séance.

¹ Pour l'examen du texte présenté initialement par le Rapporteur spécial, voir 1427^e et 1428^e séances.

² Pour texte, voir 1447^e séance, par. 3.

³ Pour l'examen du texte présenté initialement par le Rapporteur spécial, voir 1443^e à 1445^e séance.

⁴ A/CN.4/301 et Add.1, par. 364, 374 et 388.

⁵ 1443^e séance, par. 1.

6. Ce texte comprend deux paragraphes qui, de l'avis du Comité, reprennent les principes fondamentaux énoncés dans l'article proposé par le Rapporteur spécial. Le Comité a approuvé ce qui est apparu comme la tendance générale à la Commission, selon laquelle l'article ne devrait pas être trop détaillé, mais devrait reprendre les éléments essentiels — en particulier ceux qui étaient contenus dans les paragraphes 2, 3 et 6 du texte récapitulatif du Rapporteur spécial.

7. Le paragraphe 1 du texte actuellement proposé énonce la règle fondamentale selon laquelle « aucune dette d'Etat de l'Etat prédécesseur ne passe à l'Etat nouvellement indépendant ». Mais il prévoit aussi que l'Etat nouvellement indépendant et l'Etat prédécesseur peuvent en convenir autrement, au vu du lien entre la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur liée à son activité dans le territoire auquel se rapportent la succession d'Etats et les biens, droits et intérêts qui passent à l'Etat nouvellement indépendant. La Commission notera qu'à propos des activités de l'Etat prédécesseur on emploie dans ce paragraphe l'expression « activité dans [sur] le territoire », que l'on rencontre aussi dans la première partie du projet, à l'article 11, relatif au passage des créances d'Etat⁴. Dans d'autres articles de la même partie, la Commission a utilisé l'expression « activité de l'Etat prédécesseur en relation avec le territoire ».

8. Le paragraphe 2 de l'article à l'examen est une clause de sauvegarde définissant les critères auxquels les dispositions de l'accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat nouvellement indépendant mentionné au paragraphe 1 et l'application de ces dispositions doivent se conformer. A certains égards, ce paragraphe s'inspire du paragraphe 6 de l'article 13, relatif à la succession d'Etats nouvellement indépendants aux biens d'Etat.

9. Alors que dans les versions française et espagnole du paragraphe 2 on emploie le même mode verbal qu'au paragraphe 6 de l'article 13, dans la version anglaise on emploie l'auxiliaire modal « should » pour mieux rendre en anglais l'intention dont s'inspire le paragraphe 2 : fournir des directives au sujet des accords mentionnés au paragraphe 1. Le Président du Comité de rédaction souligne à cet égard que le paragraphe ne parle pas de l'accord lui-même, mais plutôt de ses dispositions et de son exécution.

10. L'expression « porter atteinte au principe de la souveraineté permanente de chaque peuple sur ses richesses et ses ressources naturelles » reprend des termes qui figurent déjà au paragraphe 6 de l'article 13; elle est conforme à la pratique suivie à l'ONU en ce qui concerne ce principe, d'une importance capitale. L'expression « mettre en péril les équilibres économiques fondamentaux de l'Etat nouvellement indépendant » a été employée au lieu des expressions « compromettre gravement l'économie » de cet Etat ou « retarder son progrès » qui figuraient dans l'article récapitulatif proposé par le Rapporteur spécial, parce que le Comité a estimé qu'elle correspondait mieux à l'idée qu'on cherchait à exprimer.

11. M. SCHWEBEL dit que la variante de l'article qu'il a présentée la veille au Comité de rédaction et qui

est présentement soumise à la Commission dans le document A/CN.4/L.257 s'inspire très largement de l'article récapitulatif proposé par le Rapporteur spécial, en particulier de ses paragraphes 2 et 3, et de la terminologie proposée par d'autres membres de la Commission au Comité de rédaction.

12. La principale différence entre le paragraphe 1 de son texte et celui du texte du Comité de rédaction réside dans le fait que sa proposition n'exclut pas de façon absolue le passage d'une dette d'Etat d'un Etat prédécesseur à un Etat nouvellement indépendant autrement que par un accord conclu entre eux. Si, dans la pratique, une dette d'Etat ne peut être transférée entre ces Etats qu'en vertu d'un accord, sur le plan des principes il paraît préférable à M. Schwebel d'admettre la possibilité de transférer cette dette d'une autre manière. Il convient toutefois de noter que l'article proposé par M. Schwebel limite de façon très stricte ce transfert au type de dette et à la proportion mentionnés dans la seconde partie du paragraphe 1. Sa proposition et celle du Comité de rédaction se rejoignent largement sur ce point.

13. Le paragraphe 2 de la variante proposée par M. Schwebel ne s'écarte qu'assez peu du paragraphe correspondant du texte du Comité de rédaction. Les propositions diffèrent dans la manière dont elles évoquent la souveraineté permanente sur les richesses et ressources naturelles. La terminologie employée dans sa proposition (« sovereignty over its natural wealth and resources ») est conforme à celle de deux traités internationaux, à savoir le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques⁷, qui bénéficient d'un appui de plus en plus large, et de la résolution 1803 (XVII) de l'Assemblée générale, tandis que la terminologie de la proposition du Comité de rédaction (« sovereignty over its wealth and natural resources ») est conforme à celle de résolutions plus récentes, telles que la Charte des droits et devoirs économiques des Etats⁸. Si la Commission a déjà décidé, en ce qui concerne l'article 13, de reprendre les dernières formules de l'Assemblée générale, M. Schwebel estime qu'il serait bon de soulever de nouveau la question d'un libellé de remplacement, non seulement parce qu'il considère qu'il faudrait donner tout leur sens aux traités en vigueur, par rapport à des textes tels que la Charte des droits et devoirs économiques des Etats, qui ne bénéficient pas d'une approbation universelle, mais aussi parce que parler de « souveraineté permanente » d'un Etat ou d'un peuple « sur ses richesses » n'a pas de sens pour lui, car ces richesses comprendraient, par exemple, les articles manufacturés produits pour l'exportation.

14. Ces raisons et le fait que le texte du Comité de rédaction pourrait avoir pour effet de décourager l'octroi de prêts aux territoires coloniaux restants expliquent sa préférence pour sa version personnelle de l'article. L'impression qu'il a retirée des discussions de la veille au Comité de rédaction est que certains membres partagent tout ou partie de ses doutes au sujet de certains aspects du texte du Comité de rédaction, d'où sa préférence. M. Schwebel

⁴ Voir 1416^e séance, note 2.

⁷ Résolution 2200 A (XXI) de l'Assemblée générale, annexe.

⁸ Résolution 3281 (XXIX) de l'Assemblée générale.

espère qu'il sera fait état dans le rapport de la Commission des observations qu'il vient de faire et du texte qu'il a proposé.

15. M. ŠAHOVIĆ indique que, s'il n'a pas pris part au débat consacré au projet d'article du Rapporteur spécial relatif aux Etats nouvellement indépendants, c'est parce qu'il avait l'impression que la Commission, dans son ensemble, approuvait les vues et conclusions du Rapporteur spécial, fondées sur une analyse approfondie de la succession aux dettes d'Etat dans le cadre du processus de décolonisation. Mais l'existence d'un article proposé par M. Schwebel, en plus de l'article adopté par le Comité de rédaction, montre maintenant que d'importantes divergences de vues subsistent.

16. Pour sa part, M. Šahović approuve sans réserve le texte adopté par le Comité de rédaction, compte tenu des explications fournies par le Président du Comité. Non seulement ce texte est conforme aux vues du Rapporteur spécial, mais il est en harmonie avec la pratique suivie, aussi bien dans le passé qu'actuellement, en matière de dettes d'Etat. Or, il est du devoir de la Commission d'élaborer des règles qui soient le reflet du droit existant et qui puissent servir à la solution de problèmes futurs.

17. La règle énoncée au paragraphe 1 synthétise les pratiques généralement suivies et tient dûment compte des besoins actuels des Etats nouvellement indépendants. Il est tout à fait juste de prendre comme point de départ le principe de l'intransmissibilité des dettes d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat nouvellement indépendant. En soulignant le rôle que peut jouer un accord entre l'Etat nouvellement indépendant et l'Etat prédécesseur pour le règlement des questions de dettes d'Etat, le Comité de rédaction a opté pour la solution qui devrait être à la base du règlement de tous les problèmes politiques, économiques et sociaux entre Etats nouvellement indépendants et Etats prédécesseurs. Ce faisant, le Comité de rédaction a mis en évidence le droit souverain des Etats nouvellement indépendants de participer à la solution de ces problèmes.

18. C'est pourquoi M. Šahović accorde sa préférence à l'article 22 adopté par le Comité de rédaction. L'article 22 proposé par M. Schwebel ne lui semble pas acceptable, car il ne repose pas, comme celui du Comité, sur les principes de l'intransmissibilité des dettes et de l'accord entre les Etats intéressés. Le paragraphe 1 de cet article paraît fondé sur un certain automatisme qui ne prend pas en considération les intérêts vitaux de l'Etat successeur.

19. Le libellé du Comité de rédaction pourrait sans doute être encore amélioré, mais la tâche du Comité n'était, au stade de la première lecture, que de mettre au point un texte généralement acceptable.

20. M. REUTER considère que l'article 22 adopté par le Comité de rédaction est tout à fait inacceptable. Le principal défaut de cet article semble tenir au fait qu'il est une synthèse des dispositions initialement proposées par le Rapporteur spécial. Au Comité de rédaction, M. Reuter a posé une question qui est restée sans réponse satisfaisante : pourquoi voudrait-on qu'un Etat nouvellement indépendant signe un accord avec l'Etat prédécesseur ? A son avis, il n'y a que deux réponses possibles : ou bien l'Etat n'a aucunement conscience de ses intérêts, ou bien

il ne dispose pas pleinement de sa volonté, et doit être protégé contre une pression. Pour M. Reuter, il importe de se demander s'il existe la moindre raison juridique, la moindre obligation, de signer un accord. Le Comité de rédaction semble avoir nié l'existence d'une telle obligation. Il en résulte que l'article 22 qu'il a adopté est beaucoup plus strict qu'un article qui se bornerait à disposer qu'aucune dette d'Etat de l'Etat prédécesseur ne passe à l'Etat nouvellement indépendant. Dans l'article à l'examen, on a ajouté, au paragraphe 2, une disposition visant à limiter l'accord que risquerait de signer l'Etat prédécesseur.

21. Pour sa part, M. Reuter aurait souhaité que l'article 22 énonce un certain nombre de règles véritablement juridiques. Chacun semble d'accord qu'il convient de consacrer d'abord le principe selon lequel aucune dette d'Etat de l'Etat prédécesseur ne passe à l'Etat nouvellement indépendant. Mais M. Reuter estime que l'équité oblige, dans certains cas, à faire une exception, si limitée soit-elle, à ce principe. En pareil cas, le passage de la dette d'Etat s'opère selon le procédé normalement applicable lorsque deux Etats se trouvent en présence d'une difficulté, c'est-à-dire par voie d'accord. Dans cette optique, les deux conditions énoncées au paragraphe 2 de l'article à l'examen se justifient : la négociation ne doit pas porter atteinte au principe de la souveraineté permanente, et l'exécution de l'accord ne doit pas mettre en péril les équilibres économiques fondamentaux de l'Etat nouvellement indépendant. M. Reuter pourrait accepter un article ainsi rédigé, quand bien même l'exception serait énoncée en des termes très restrictifs. Mais le texte adopté par le Comité de rédaction ne fait pas place à la moindre exception ; de plus, il mêle les questions de principe et les questions relatives à la solution des différends, et il met au premier plan les questions de cette dernière catégorie.

22. M. SUCHARITKUL félicite le Comité de rédaction d'avoir élaboré un texte qui concilie, par un heureux compromis, un certain nombre de conceptions différentes. Le paragraphe 1 de ce texte commence par sanctionner un principe qui a été mis en avant par le Rapporteur spécial et M. Ouchakov, à savoir, essentiellement, que la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur ne passera pas à l'Etat successeur si ce dernier est un Etat nouvellement indépendant. Ce principe, que chacun peut certainement admettre, est subordonné, par ailleurs, au principe supérieur de la liberté souveraine des Etats de s'engager par traité comme bon leur semble. L'« accord » dont il est question dans ce paragraphe est un accord conclu non pas avant, mais après, l'accession de l'Etat nouvellement indépendant au statut d'entité souveraine. L'obligation de tenir compte du « lien entre la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur liée à son activité dans le territoire auquel se rapportent la succession d'Etats et les biens, droits et intérêts qui passent à l'Etat nouvellement indépendant » protégera l'Etat nouvellement indépendant en garantissant que la dette ne lui passera que dans la « proportion équitable » expressément mentionnée au paragraphe 1 de la variante de M. Schwebel. Quant à la question de savoir ce qu'il advient de la dette en l'absence d'un accord entre l'Etat nouvellement indépendant et l'Etat prédécesseur, il ne fait aucun doute pour M. Sucharitkul que la dette doit rester à la charge de l'Etat prédécesseur — qui est bien, après tout, l'entité qui l'a contractée.

23. Le paragraphe 2 du texte du Comité de rédaction apporte de nouvelles garanties qui, s'il est probable qu'elles seront applicables à tous les Etats nouvellement indépendants, sont vraisemblablement destinées à protéger plus spécialement les pays les moins développés. Ces garanties, formulées en termes moins absolus que ceux que le Rapporteur spécial avait employés dans son article récapitulatif, sont néanmoins très convaincantes. Nul ne peut trouver à redire à ce qu'il soit stipulé que les dispositions du type d'accord mentionné au paragraphe 1 de l'article « ne doivent pas porter atteinte au principe de la souveraineté permanente de chaque peuple sur ses richesses et ses ressources naturelles » ou que l'exécution d'un tel accord ne doit pas « mettre en péril les équilibres économiques fondamentaux de l'Etat nouvellement indépendant ». On ne peut que se féliciter de ces sauvegardes, qui répondent aux exigences de l'époque actuelle. En effet, non seulement il faut laisser aux pays en développement, qui conçoivent de façons très diverses leurs besoins et leurs priorités économiques, le soin de déterminer eux-mêmes ce qui constitue leurs « équilibres économiques fondamentaux », mais il est encore indispensable, d'une manière générale, de promouvoir le développement économique de ces pays et de sauvegarder leur crédit, lequel est indissociable de leur capacité de rembourser leurs dettes.

24. Le texte proposé par M. Schwebel représente un effort très encourageant. Son paragraphe 1 diffère très peu du paragraphe 1 de l'article du Comité de rédaction, si ce n'est qu'il ne contient aucune allusion au fait que les Etats sont libres de s'engager par traité selon leur volonté souveraine. La présence d'une telle allusion dans l'article du Comité est un meilleur moyen d'exprimer le principe de l'autodétermination que la mention directe de ce principe, qui figurait au paragraphe 6 du texte récapitulatif du Rapporteur spécial. Le paragraphe 2 de l'article du Comité de rédaction est préférable à la disposition correspondante du projet de M. Schwebel, du fait qu'il reprend, du texte proposé par le Rapporteur spécial, à la fois la notion de souveraineté sur les ressources naturelles et la mise en garde concernant les effets d'un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. M. Sucharitkul acceptera volontiers le texte proposé par le Comité de rédaction.

25. M. FRANCIS dit qu'il sait gré au Comité de rédaction de ses efforts, et reconnaît que les membres de la Commission doivent acquiescer à l'harmonisation de leurs points de vue. Toutefois, il trouve fâcheux que l'article proposé par le Comité n'évoque pas certains principes fondamentaux qui ont de l'importance pour les pays métropolitains, et encore plus pour les nations en développement, y compris celles qui n'ont pas encore accédé à l'indépendance. Il ne faut pas perdre de vue, en examinant le texte du Comité de rédaction, d'une part, que selon la pratique actuelle l'Etat successeur assume la dette d'Etat localisée de l'Etat prédécesseur se rapportant à son propre territoire, et, d'autre part, qu'entre les nations développées et les nations en développement se poursuit actuellement, soit dans le cadre, soit en dehors, du système des Nations Unies, un dialogue ininterrompu, à l'occasion duquel les nations en développement réclament la liquidation des dettes dont elles sont surchargées — et parmi lesquelles

figurent, notamment, celles dont la Commission s'efforce en ce moment de régler le sort. Cela étant, on peut constater qu'il manque, dans l'article proposé, une énonciation expresse du principe de l'équité, une mention expresse de la capacité de l'Etat nouvellement indépendant de payer les dettes qui lui seraient transmises, et une mention de la garantie donnée par l'Etat prédécesseur — éléments qui sont tous indispensables et qui existaient dans l'article récapitulatif proposé par le Rapporteur spécial.

26. On comprend dans quelle mesure l'absence de ces éléments rend l'article insuffisant lorsqu'on tient compte du fait que, même lorsque le passage de la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur est régi par un accord conclu entre eux, le contenu, sinon la forme, de cet accord aura été établi avant l'accession à l'indépendance de l'Etat successeur, de sorte que les parties n'auront pas traité sur un pied d'égalité. Par ailleurs, alors que le paragraphe 2 du texte stipule que l'exécution d'un tel accord ne doit pas « mettre en péril les équilibres économiques fondamentaux de l'Etat nouvellement indépendant », il n'énonce aucune condition de ce genre pour ce qui concerne le contenu de l'accord. Or, il se peut que la façon dont l'accord est exécuté soit équitable sans que pour autant l'accord lui-même le soit nécessairement. Il conviendrait donc de préciser que tout accord du type mentionné au paragraphe 1 doit être conforme à des principes équitables et tenir compte, notamment, de la capacité de l'Etat nouvellement indépendant de payer la dette en question.

27. A ce propos, M. Francis appelle l'attention sur la situation de certains pays de la région à laquelle il appartient : ce sont des Etats associés au Royaume-Uni, qui ont déjà besoin de subventions de ce dernier pour continuer à être viables. Parmi ces Etats, certains vont bientôt accéder à l'indépendance; la Commission voudrait-elle, par une application rigoureuse du principe des avantages dérivés, que leur soient transmises certaines dettes de l'Etat prédécesseur alors même qu'il est d'ores et déjà tout à fait évident qu'ils seront incapables de payer ?

28. En ce qui concerne le texte proposé par M. Schwebel (A/CN.4/L.257), M. Francis constate que le paragraphe 1 ne dit rien de l'élément essentiel qu'est l'existence d'un accord conclu entre l'Etat nouvellement indépendant et l'Etat prédécesseur. Ses inquiétudes à cet égard n'ont été dissipées ni par la présentation orale que M. Schwebel a faite de son texte ni par la présence, au paragraphe 2, d'une référence à « tout accord » conclu entre les deux Etats, car elle n'exclut pas la possibilité qu'un tel accord n'existe pas. Il n'est pas non plus question, dans l'article de M. Schwebel, de considérations équitables concernant la capacité de payer de l'Etat nouvellement indépendant — encore qu'à cet égard ce texte soit moins insuffisant que l'article proposé par le Comité de rédaction.

29. Du moment que la Commission n'en est encore qu'à la première lecture du projet d'articles, M. Francis serait disposé à voter, au besoin, en faveur du texte du Comité de rédaction. Mais il n'épargnera aucun effort pour faire en sorte qu'il soit remédié aux omissions qu'il vient de signaler dans la disposition qui sera finalement adoptée.

30. M. DADZIE déclare que, si l'article de M. Schwebel disait simplement qu' « aucune dette contractée par l'Etat prédécesseur au nom ou pour le compte d'un territoire qui est devenu un Etat nouvellement indépendant ne passe à l'Etat nouvellement indépendant », ou si l'article proposé par le Comité de rédaction se bornait à disposer que « lorsque l'Etat successeur est un Etat nouvellement indépendant, aucune dette d'Etat de l'Etat prédécesseur ne passe à l'Etat nouvellement indépendant », il pourrait les accepter aussi bien l'un que l'autre.

31. En l'état actuel des choses, M. Schwebel ne paraît pas se rendre compte que le fardeau de la dette des Etats nouvellement indépendants d'aujourd'hui les condamne à la strangulation économique et enlève son sens, en partie sinon en totalité, à leur indépendance politique. Les raisons invoquées par M. Šahović pour repousser l'article de M. Schwebel sont parfaitement fondées. S'est-on, par ailleurs, demandé qui déterminera les prétendus avantages retirés par l'Etat nouvellement indépendant des biens, droits et intérêts auxquels se rapporte la dette, dont il est question au paragraphe 1 de l'article? De l'avis de M. Dadzie, on ne saurait considérer que les activités exercées par une puissance métropolitaine dans un territoire colonial l'ont été dans un intérêt autre que le sien propre : aussi rejette-t-il la notion même d'avantage éventuel retiré par l'entité qui devient l'Etat successeur. On peut aussi se demander qui déterminera, selon les termes du même paragraphe 1, que le passage de la dette est « équitablement proportionné » aux avantages. Qu'on n'oublie pas, à ce propos — M. Dadzie l'a déjà souligné —, que les biens laissés par un Etat prédécesseur à un Etat successeur représentent souvent un avantage plus théorique que réel pour ce dernier, qui se trouve souvent encombré de quelque chose dont il n'a que faire, ou que dans certains cas il n'a même pas les moyens d'entretenir.

32. Dans le texte du Comité de rédaction, on reconnaît les résultats de l'analyse approfondie dont l'article récapitulatif du Rapporteur spécial a fait l'objet de la part de la Commission, et qui a abouti à l'élaboration de règles générales approuvées par la majorité de ses membres. Quant au fait que l'article admet le passage d'une dette d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur si ce passage fait l'objet d'un accord entre les deux Etats, M. Dadzie rappelle qu'il a toujours été contre la conclusion d'un accord, quel qu'en soit le but, entre un Etat prédécesseur et un Etat successeur : le plus souvent, l'Etat successeur est dans une situation désavantageuse lorsqu'il négocie un tel accord, et, de ce fait, il risque fort de se voir contraint d'accepter même des conditions défavorables. Toutefois, après avoir étudié de près cette disposition et dans un esprit de compromis, il est disposé à accepter l'article proposé par le Comité de rédaction, à condition que l'accord dont il fait état soit conclu en toute liberté.

33. M. Dadzie s'inquiète, depuis un certain temps, de ce que le Comité de rédaction présente à la Commission des propositions contenant des idées que celle-ci n'a pas discutées. A son sens, le Comité devrait se borner à formuler en langage acceptable les idées qui se dégagent des délibérations de la Commission, et si un membre de la Commission a des observations à formuler au sujet d'un texte que la majorité est disposée à renvoyer au Comité de rédaction, il devrait le faire à la Commission.

34. Le PRÉSIDENT dit que le Comité de rédaction de la Commission dispose, traditionnellement, d'une plus grande liberté d'action que le Comité de rédaction d'une conférence, par exemple. La quasi-totalité des membres de la Commission regretterait certainement que cet état de choses soit modifié. Si le Comité de rédaction avait dû travailler uniquement sur la base d'instructions précises de la Commission au lieu de le faire avec la marge d'élasticité dont il jouit actuellement, les travaux de la Commission en auraient sérieusement pâti et elle n'aurait jamais pu parvenir aux résultats obtenus jusqu'à ce jour.

35. M. DÍAZ GONZÁLEZ dit que le texte de l'article 22 proposé par le Comité de rédaction constitue une solution de compromis destinée à tenir compte des deux tendances fondamentales qui se sont dégagées du débat de la Commission sur la question du passage des dettes d'Etat d'un Etat prédécesseur à un Etat nouvellement indépendant. M. Díaz González souscrit sans réserve à cette solution de compromis, car elle représente un équilibre entre la position des membres de la Commission qui ont appuyé le principe de la « table rase » et celle des membres qui ont soutenu qu'un Etat nouvellement indépendant pourrait, dans certaines circonstances, être tenu de consentir au passage des dettes de l'Etat prédécesseur. En réalité, le seul reproche que M. Díaz González adresse au texte proposé par le Comité de rédaction, c'est d'employer le mot « fondamentaux » au paragraphe 2. A son avis, il conviendrait de supprimer ce mot, qui n'ajoute rien à la notion des « équilibres économiques [...] de l'Etat nouvellement indépendant ».

36. Comme il l'a signalé au Comité de rédaction, il ne saurait appuyer le texte que M. Schwebel propose pour l'article 22. La première difficulté que lui cause ce texte tient au libellé du paragraphe 1. En fait, aucune dette contractée par un Etat prédécesseur ne l'aura jamais été au nom ou pour le compte d'un territoire qui est devenu un Etat nouvellement indépendant. De surcroît, il sera impossible de savoir si un territoire a profité des biens, droits et intérêts créés par une dette qu'a contractée l'Etat prédécesseur tant que ce territoire ne sera pas devenu un Etat indépendant et n'aura pas accédé à la souveraineté. Cela tient au fait que des accords ne peuvent être conclus que par des Etats souverains.

37. Le membre de phrase « à moins [...] que le passage de la dette ne soit équitablement proportionné aux avantages que l'Etat nouvellement indépendant a tirés ou tire des biens, droits et intérêts en question », au paragraphe 1 du texte de M. Schwebel, est tout aussi peu satisfaisant, car il ne tient pas compte du fait que, dès l'instant où l'on détermine qu'un Etat nouvellement indépendant a tiré ou tirera des avantages d'une dette contractée par un Etat prédécesseur, il faut aussi déterminer si, comme il est probable, l'Etat prédécesseur a aussi tiré des avantages de cette dette. Ainsi que le Rapporteur spécial l'a signalé, ce qui a constitué un avantage pour l'Etat prédécesseur devient souvent une charge pour l'Etat nouvellement indépendant et risque même de porter préjudice à son économie. Jusqu'à présent, le droit international n'a tenu compte que des avantages que retire l'un des éléments de l'équation, à savoir le territoire qui devient un nouvel Etat. Il conviendrait toutefois de tenir compte aussi des avantages incalculables que retire l'autre élément de l'équation,

à savoir l'Etat prédécesseur qui était une puissance coloniale. On peut affirmer en toute équité que la puissance coloniale a une dette à régler envers l'Etat nouvellement indépendant en réparation, parfois, de siècles d'esclavage.

38. Pour terminer, M. Díaz González relève que le paragraphe 2 de l'article proposé par M. Schwebel dispose que tout accord conclu entre l'Etat prédécesseur et l'Etat nouvellement indépendant « tiendra dûment compte de la souveraineté permanente de l'Etat nouvellement indépendant sur ses richesses et ressources naturelles, conformément au droit international ». En fait, c'est le contraire qui est vrai, car c'est le droit international contemporain qui doit être conforme au principe de souveraineté et au droit inaliénable de tout peuple de disposer de ses richesses et ressources naturelles.

39. M. OUCHAKOV accepte l'article 22 tel qu'il a été rédigé par le Comité de rédaction, mais il aurait préféré que cet article se ramène à un seul paragraphe ainsi libellé : « Aucune dette d'Etat de l'Etat prédécesseur ne passe à l'Etat nouvellement indépendant. » Il pense que son point de vue rejoint celui de M. Reuter.

40. M. SETTE CÂMARA dit qu'en tant que compromis le texte de l'article 22 proposé par le Comité de rédaction est acceptable. Ce texte ne lui donne toutefois pas entièrement satisfaction, car il n'exprime pas clairement certains des éléments importants qui étaient contenus dans l'article présenté par le Rapporteur spécial à la 1443^e séance de la Commission. L'un de ces éléments est le critère de l'utilité, qui a l'avantage de faire supporter la charge de la preuve à l'Etat prédécesseur, dès lors que celui-ci exige le paiement d'une dette. Un autre de ces éléments est le principe selon lequel une succession d'Etat n'affecte pas en tant que telle la garantie accordée par l'Etat prédécesseur pour une dette assumée par le territoire alors dépendant. De surcroît, le paragraphe 6 de l'article du Rapporteur spécial soulignait d'une façon bien plus explicite que ne le fait l'article du Comité de rédaction la nécessité de défendre la situation économique des Etats nouvellement indépendants qui héritent des dettes d'un Etat prédécesseur.

41. M. Sette Câmara partage les doutes de M. Dadzie quant à la deuxième partie du paragraphe 1 de l'article 22, car même un accord conclu après la naissance de l'Etat successeur présentera toujours certaines des caractéristiques d'un accord de dévolution. A ce propos, M. Sette Câmara estime, comme M. Schwebel, qu'il vaut mieux éviter dans ce paragraphe toute référence à la notion d'accord. M. Sette Câmara ne saurait toutefois appuyer le texte que M. Schwebel propose pour l'article 22, vu que tous les éléments essentiels du paragraphe 6 de l'article proposé par le Rapporteur spécial en sont absents.

42. En ce qui concerne le libellé que le Comité de rédaction propose pour l'article 22, M. Sette Câmara estime qu'on pourrait aisément, au paragraphe 1, éviter d'associer les mots « lien » et « liée », en remplaçant ce dernier mot par le terme « relative ».

43. Le PRÉSIDENT dit que l'observation d'ordre rédactionnel faite par M. Sette Câmara sera étudiée par les services linguistiques avec le concours du Comité de rédaction.

44. M. TABIBI rappelle qu'il était initialement favorable à l'article récapitulatif présenté par le Rapporteur spécial⁹. Le paragraphe 2 de cet article revêtait une importance particulière : il énonçait en effet le critère de l'utilité, faisant clairement comprendre qu'encore qu'une dette puisse apparemment avoir été contractée dans l'intérêt d'un territoire, la population de ce territoire risque de n'en avoir tiré en fait aucun avantage. Le paragraphe 6 de cet article, qui consacrait le principe selon lequel il convient de tenir compte de la solvabilité de l'Etat nouvellement indépendant, était lui aussi fort important, car l'un des problèmes les plus graves auxquels les pays du tiers monde sont aujourd'hui confrontés réside dans le fait que leurs capacités financières sont gravement limitées par la faiblesse de leur économie.

45. M. Tabibi est toutefois en mesure d'appuyer l'article 22 proposé par le Comité de rédaction, car cet article représente un compromis bien équilibré qui tient compte et des éléments que le Rapporteur spécial avait inclus dans son article et de la proposition de M. Schwebel (A/CN.4/L.257). La seule chose qui préoccupe M. Tabibi dans l'article proposé par le Comité de rédaction, c'est l'emploi du mot « fondamentaux » au paragraphe 2. Il considère, comme M. Díaz González, qu'il y aurait lieu de supprimer ce mot.

46. M. QUENTIN-BAXTER pense, comme le Président, que le Comité de rédaction a pour rôle de régler les problèmes qui n'ont pas été résolus au cours des débats de la Commission, mais il juge regrettable qu'un texte comme l'article 22 proposé dans le document A/CN.4/L.256/Add.1, qui est si différent du texte antérieur, ne soit examiné qu'au cours de la matinée où il a été distribué.

47. Les principes fondamentaux que le Rapporteur spécial avait énoncés dans son texte initial se retrouvent dans l'article proposé par le Comité de rédaction, encore qu'ils aient été disséqués presque jusqu'à l'anéantissement au cours des débats de la Commission. L'article 22 consacre ainsi le principe selon lequel les dettes qui passent à l'Etat nouvellement indépendant doivent être liées aux biens qui lui passent, ainsi que le principe selon lequel l'endettement d'un Etat successeur ayant récemment accédé à l'indépendance doit être à la mesure du profit qu'il a effectivement tiré de ces biens. De l'avis de M. Quentin-Baxter, le rapport de la Commission à l'Assemblée générale devrait refléter l'appui unanime que la Commission apporte à ces principes.

48. M. Quentin-Baxter pense, comme M. Francis, que le libellé du paragraphe 2 n'est pas entièrement satisfaisant. A son avis toutefois, ce libellé montre que ledit paragraphe est destiné à consacrer le principe selon lequel il convient de tenir compte de la capacité financière de l'Etat nouvellement indépendant.

49. Dans leur majorité, les membres de la Commission ont présumé à juste titre que, vu que les représentants des trois quarts au moins des Etats Membres de l'ONU considéreront qu'il est d'une importance vitale que le principe de la table rase soit appliqué à la situation des Etats nouvellement indépendants, il serait souhaitable de rédiger

⁹ 1443^e séance, par. 1.

un texte qui ne permette pas de conclure à un quelconque affaiblissement de cette règle. C'est pourquoi les membres de la Commission ont reconnu que la position selon laquelle il suffirait de dire qu'il n'y a pas passage de dettes d'Etat sans accord entre les Etats concernés ne correspondrait pas à l'esprit général du projet d'articles, qui doit fournir des règles auxquelles les Etats pourront utilement recourir pour résoudre les problèmes de succession. Une telle position ne serait pas non plus dans l'intérêt des Etats nouvellement indépendants, d'autant que, dans leur quasi-totalité, les territoires dépendants restants sont très petits et que leurs possibilités d'atteindre à l'autodétermination — à laquelle ils ont droit — seront fonction de dispositions leur permettant d'obtenir une assistance généreuse. En conséquence, la Commission a jugé important de préciser qu'à son avis les anciennes colonies ne devraient pas être surchargées de dettes. Comme le texte de l'article 22 proposé par le Comité de rédaction précise ce point, M. Quentin-Baxter l'appuiera.

50. M. VEROSTA regrette que le Comité de rédaction n'ait pas suffisamment examiné les paragraphes 2 et 3 du projet d'article proposé par le Rapporteur spécial. Le texte de M. Schwebel ne fait que reprendre ces deux paragraphes, qui n'ont pas rencontré d'opposition marquée de la part de la Commission, et que M. Verosta a lui-même proposé de réunir en un seul paragraphe¹⁰.

51. En tant que membre du Comité de rédaction, M. Verosta souscrit au nouveau texte proposé par le Comité, tout en maintenant son point de vue, qui est identique à celui de M. Schwebel et de M. Reuter, et en faisant siennes les réserves que ce dernier a formulées.

52. Du point de vue rédactionnel, M. Verosta se demande si l'on peut parler, au paragraphe 2, des « équilibres économiques fondamentaux », et s'il ne vaudrait pas mieux employer le singulier.

53. Le PRÉSIDENT suggère, à propos de l'observation d'ordre rédactionnel faite par M. Verosta, d'inviter le secrétariat à décider s'il convient, au paragraphe 2 de l'article 22, de parler d'« équilibre » au singulier ou au pluriel. En tout état de cause, il sera rendu compte dans le commentaire des discussions portant sur ce point ainsi que sur les observations faites par MM. Díaz González et Tabibi au sujet de l'emploi du mot « fondamentaux » dans ce même paragraphe.

54. S'il n'entend pas d'objections, il considérera que la Commission décide d'approuver le titre et le texte de l'article 22 proposés par le Comité de rédaction¹¹, étant entendu qu'il sera pleinement rendu compte dans le commentaire relatif à l'article de la discussion consacrée au texte proposé par M. Schwebel pour cet article (A/CN.4/L.257), et que ce texte sera reproduit dans une note de bas de page à ce commentaire.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 heures.

1450^e SÉANCE

Jeudi 30 juin 1977, à 10 h 5

Président : sir Francis VALLAT

Présents : M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sette Câmara, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, M. Verosta.

Succession d'Etats dans les matières autres que les traités (fin) [A/CN.4/301 et Add.1, A/CN.4/L.254, A/CN.4/L.256 et Add.1 et 2, A/CN.4/L.257]

[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJETS D'ARTICLES

PRÉSENTÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION (fin)

ARTICLE 22 (Etats nouvellement indépendants)¹ [fin]

1. Le PRÉSIDENT invite M. Schwebel à répondre aux observations dont a fait l'objet le texte qu'il a proposé pour l'article 22 (A/CN.4/L.257).

2. M. SCHWEBEL dit que, pour certains membres de la Commission, le paragraphe 1 du texte qu'il a proposé a le défaut d'admettre la possibilité que les dettes d'Etat passent à l'Etat successeur sans qu'il y ait d'accord : pour lui, cette possibilité est un avantage. Par ailleurs, il ne peut souscrire à l'opinion selon laquelle le passage d'une dette quelconque à un Etat nouvellement indépendant aurait pour effet de priver celui-ci de sa véritable indépendance ou ne lui laisserait qu'une indépendance relative; il y a en effet des exemples d'Etats nouvellement indépendants, tels que Singapour, la Malaisie, le Koweït et la Côte d'Ivoire, qui ont été à même de prendre en charge les dettes des Etats prédécesseurs. C'est pourquoi M. Schwebel estime que les règles que la Commission est en train de formuler devraient être suffisamment souples pour tenir compte du cas des Etats nouvellement indépendants qui se trouvent dans cette situation.

3. La deuxième considération qui milite en faveur du paragraphe 1 de son texte est que les dettes dont s'occupe la Commission sont des dettes qui ont été contractées à l'époque du colonialisme et dont le transfert a été à juste titre strictement limité à celles qui répondent aux conditions auxquelles M. Schwebel se réfère au paragraphe 1. Il a, de plus, fait une certaine place aux considérations d'équité dans ce paragraphe — mais peut-être ne leur a-t-il pas donné suffisamment d'importance, comme M. Francis l'a fait observer².

4. La troisième raison pour laquelle M. Schwebel préfère, quant au fond, le paragraphe 1 de son texte est que celui-ci tend à encourager la conclusion d'accords entre Etats prédécesseurs et Etats successeurs, ce que ne fait pas le texte de l'article 22 approuvé à la séance précédente. Or, il ne faut pas oublier, comme l'a bien dit M. Reuter³,

¹⁰ 1444^e séance, par. 56.

¹¹ Ci-dessus par. 4.

¹ Pour texte, voir 1449^e séance, par. 4.

² 1449^e séance, par. 28.

³ *Ibid.*, par. 20 et 21.