

Document:-
A/CN.4/L.256/Add.2

Projet d'articles sur la succession d'États dans les matières autres que les traités - textes adoptés par le Comité de rédaction: texte révisé de l'article 20 - reproduit dans le compte rendu analytique de la 1450e séance

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>)*

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.

qu'il est souhaitable qu'il y ait des accords réciproques par la voie desquels les Etats puissent régler leurs différends et qui fixent les droits et les obligations de toutes les parties intéressées.

5. En ce qui concerne le paragraphe 2 de son texte, M. Schwebel note que M. Francis lui a reproché de ne pas mentionner la capacité de payer. M. Schwebel reconnaît que l'importance de cette capacité est évidente et indéniable, mais il lui paraît inconcevable que deux parties qui négocient un accord en matière de dettes n'en tiennent pas compte. C'est pourquoi il n'a pas jugé utile de la mentionner expressément dans le paragraphe 2.

6. Il a été allégué aussi à l'encontre du paragraphe 2 que la souveraineté permanente était suprême et n'avait pas à être exercée conformément au droit international. A ce propos, M. Schwebel précise que le libellé du paragraphe 2 de son texte s'inspire de celui du paragraphe 2 de l'article 1^{er} du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques⁴. Il est donc fondé sur de solides précédents qu'à la connaissance de M. Schwebel nul ne conteste. Mais ce qui est plus important encore, c'est que, si l'on veut que le droit international ait un sens ou un objet, il faut reconnaître qu'il lie tous les Etats et que ceux-ci ne peuvent exercer leurs droits souverains qu'en conformité avec lui.

ARTICLE 20 (Effets du passage de dettes d'Etat à l'égard des créanciers) [*fin*⁵]

7. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le titre et le texte de l'article 20 qu'a adopté le Comité de rédaction (A/CN.4/L.256/Add.2) et qui est ainsi rédigé :

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 et obligations des créanciers.

2. Un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ou, le cas échéant, entre des Etats successeurs concernant le passage des dettes d'Etat de l'Etat prédécesseur ne peut être invoqué par l'Etat prédécesseur ou par le ou les Etats successeurs, selon le cas, contre un Etat tiers créancier ou une organisation internationale créancière [ou contre un Etat tiers qui représente un créancier] que

a) si l'accord a été accepté par cet Etat tiers créancier ou cette organisation internationale créancière ; ou

b) si les conséquences de cet accord sont conformes aux autres règles applicables des articles de la présente partie.

8. M. TSURUOKA (Président du Comité de rédaction) dit qu'en application de la décision prise par la Commission à sa 1447^e séance le Comité de rédaction a réexaminé le texte qu'il avait initialement soumis à la Commission⁶.

9. Le Comité de rédaction s'est efforcé de tenir compte des observations qui avaient été formulées au cours de l'examen du premier texte. En conséquence, au paragraphe 1, le mot « tiers » a été supprimé, le Comité ayant considéré que le sens de la règle énoncée dans ce paragraphe ne s'en trouverait pas modifié. Les mots « et obli-

gations » ont été ajoutés après le mot « droits » pour bien montrer que ce ne sont pas seulement les droits du créancier qui ne sont pas affectés par une succession en tant que telle, mais aussi les obligations que fait naître pour lui le passage des dettes d'Etat.

10. Le Comité de rédaction a décidé de remanier entièrement le membre de phrase liminaire du paragraphe 2 pour éviter toute interprétation contraire à celle du droit des traités tel qu'il est codifié dans la Convention de Vienne⁷, et pour bien souligner qu'un accord conclu entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ou, le cas échéant, entre des Etats successeurs au sujet des dettes d'Etat de l'Etat prédécesseur n'est pas opposable à un créancier. Il y a lieu de se référer à cet égard à la notion de non-opposabilité, qui est inscrite dans l'Article 102 de la Charte des Nations Unies. Le paragraphe 2 dispose désormais que l'accord en question ne peut être invoqué contre un créancier que si l'une ou l'autre des conditions énoncées aux alinéas a et b est remplie. Pour ne pas alourdir inutilement le texte du paragraphe 2, le Comité de rédaction a décidé de ne pas s'y référer aux sujets du droit international autres que les Etats tiers créanciers ou les organisations internationales créancières, étant entendu que la règle énoncée dans ce paragraphe s'applique à ces autres sujets. Cette interprétation sera bien précisée dans le commentaire de l'article 20.

11. Comme la Commission a décidé de garder le mot « internationale » à l'article 18, en le mettant entre crochets, le Comité de rédaction a estimé qu'il fallait conserver les mots qui figuraient entre crochets à l'alinéa a, mais en les transférant dans le membre de phrase liminaire du paragraphe 2, dont le texte a été remanié de façon à faire clairement ressortir le caractère international de la relation en cause. Le mot « creditor » a été supprimé à l'alinéa a du texte anglais compte tenu du nouveau libellé du membre de phrase liminaire. Les mots « ou autre arrangement » ont été supprimés du membre de phrase liminaire, de même que les mots « ou l'arrangement » de l'alinéa a et « ou de cet arrangement » de l'alinéa b, pour qu'il soit bien clair que le passage des dettes d'Etat que vise l'article 20 est celui qui s'effectue par voie d'accord.

12. Enfin, M. Tsuruoka signale que, pour des besoins d'harmonisation avec d'autres articles du projet, les mots « énoncés dans la section 2 de la deuxième partie des présents articles » ont été remplacés, à l'alinéa b, par les mots « des articles de la présente partie ».

13. M. OUCHAKOV pense que le nouveau texte de l'article 20 proposé par le Comité de rédaction est meilleur que le précédent, mais suscite encore des difficultés. On peut se demander, en effet, si les deux conditions énoncées aux alinéas a et b du paragraphe 2 sont cumulatives. Si ce n'est pas le cas, que se passe-t-il lorsqu'une seule de ces deux conditions est remplie ?

14. Si les conséquences de l'accord conclu entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur sont conformes aux dispositions des articles à l'étude, mais que l'accord n'a pas été accepté par l'Etat tiers créancier, deux solutions sont possibles : ou bien le refus de l'Etat tiers créancier n'est pas valable et l'accord peut être invoqué bien que la

⁴ Résolution 2200 A (XXI) de l'Assemblée générale, annexe.

⁵ Voir 1447^e séance, par. 28 à 51.

⁶ *Ibid.*, par. 3.

⁷ Voir 1417^e séance, note 4.

condition énoncée à l'alinéa *a* n'ait pas été remplie, ou bien l'acceptation de l'Etat tiers créancier est nécessaire pour que la condition énoncée à l'alinéa *b* soit remplie, et, dans ce cas, les deux conditions sont cumulatives.

15. Si, inversement, l'accord a été accepté par l'Etat tiers créancier, mais que les conséquences de cet accord ne sont pas conformes aux dispositions des articles à l'étude, l'accord est-il valable? M. Ouchakov ne le pense pas, car, à son avis, l'Etat tiers créancier n'est tenu d'accepter un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur que si cet accord est conforme aux règles générales de la succession d'Etats en matière de dettes. Dans le cas contraire, l'accord ne peut être invoqué contre un Etat tiers créancier, même si celui-ci l'a accepté.

16. M. Ouchakov estime que, pour résoudre le problème que pose la double condition énoncée au paragraphe 2, il serait préférable d'employer une tournure analogue à celle de l'article 19 de la Convention de Vienne, en disant

« Un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur [...] peut être invoqué [...] contre un Etat tiers créancier ou une organisation internationale créancière, à moins

« *a*) que l'accord n'ait pas été accepté par cet Etat tiers créancier ou cette organisation internationale créancière; ou

« *b*) que les conséquences de cet accord ne soient pas conformes aux dispositions des présents articles. »

17. M. SETTE CÂMARA dit que les réserves que lui inspire le nouveau texte proposé par le Comité de rédaction pour l'article 20 rejoignent celles qu'a exprimées M. Ouchakov. Le paragraphe 1 se lit sans doute plus aisément maintenant que le libellé en a été simplifié, mais il est moins précis que dans la version initiale, dans laquelle il était fait mention des « tiers créanciers ». De plus, la référence aux « droits et obligations des créanciers » prête à confusion, car elle pourrait aussi s'appliquer à l'Etat prédécesseur ou à l'Etat successeur.

18. M. Sette Câmara pense, comme M. Ouchakov, que les mots « ne sera effectif que », qui étaient employés dans le paragraphe 2 du texte précédent, correspondaient mieux à la réalité des situations envisagées. Le nouveau paragraphe 2 prévoit qu'un accord ne peut être « invoqué par l'Etat prédécesseur ou par le ou les Etats successeurs [...] contre un Etat tiers créancier ou une organisation internationale créancière ». Si ces Etats ne peuvent invoquer un tel accord, c'est parce que celui-ci n'est pas valable.

19. Enfin, la logique voudrait que les mots qui ont été placés entre crochets dans la partie liminaire du paragraphe 2 soient répétés à l'alinéa *a*.

20. M. FRANCIS dit qu'à son avis, tel qu'il est rédigé, le paragraphe 2 laisse supposer que, même si un Etat tiers créancier ou une organisation internationale créancière ou un Etat tiers représentant un créancier n'acceptait pas l'accord conclu entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, cet accord pourrait être invoqué contre ces tiers créanciers — ce qui rend sans objet le fait d'exiger que tout accord conclu entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur doit être agréé par le tiers créancier —, ou bien que si un tiers créancier accepte l'accord conclu entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, celui-ci est valable

même s'il n'est pas conforme au projet d'articles. Par conséquent, pour éviter que l'article 20 soit mal interprété et pour tenir compte des principes de l'équité, peut-être vaudrait-il mieux que les alinéas *a* et *b* aient un effet cumulatif. Il suffirait pour cela de remplacer, à la fin de l'alinéa *a*, le mot « ou » par « et ».

21. M. SUCHARITKUL dit que la règle fondamentale qui est énoncée au paragraphe 1 de l'article 20 n'énonce pas seulement un fait : elle sert aussi en quelque sorte d'introduction aux règles suivantes, qui disposent que les droits et obligations des tiers créanciers ne seront pas affectés par une succession d'Etats sans leur consentement. Par conséquent, l'acceptation par un tiers créancier — Etat ou organisation internationale — d'un accord conclu entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur déclenche un processus de novation générateur de droits et d'obligations qui seront affectés par un changement de débiteur et par l'éventuelle modification de la capacité de paiement des Etats en cause.

22. Le paragraphe 2 de l'article 20 se réfère à « un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ou, le cas échéant, entre des Etats successeurs ». Il ne tient toutefois pas compte du fait que, en cas de dissolution ou d'incorporation d'un Etat prédécesseur, cet Etat cessera d'exister. L'alinéa *a* du paragraphe 2 se réfère à l'acceptation d'un tel accord par un tiers créancier — Etat ou organisation internationale —, mais ne dit pas clairement comment cette acceptation doit être exprimée. Sans doute le Comité de rédaction a-t-il voulu que cette disposition soit souple pour ménager au tiers créancier la possibilité d'accepter un accord tacitement ou expressément. Si elle adopte une telle disposition, la Commission donnera effet au principe du consensualisme, qui s'applique tout particulièrement dans le présent contexte, le passage des dettes d'Etat ne pouvant, en tout état de cause, s'effectuer qu'avec le consentement de l'Etat tiers créancier ou de l'organisation internationale créancière.

23. M. Sucharitkul propose que les mots « ou de toute(s) partie(s) de celles-ci » soient ajoutés au paragraphe 2 après les mots « dettes d'Etat de l'Etat prédécesseur », afin de montrer que ces dettes peuvent passer soit en totalité soit, comme cela a été envisagé dans de précédents textes, dans une proportion équitable. Par ailleurs, les mots qui ont été mis entre crochets à la fin du paragraphe 2 risquent d'être interprétés comme une reconnaissance automatique d'un processus de subrogation qui engagerait la Commission dans un domaine entièrement nouveau du droit international. Afin de ne pas préjuger le développement progressif du droit international dans ce nouveau domaine, M. Sucharitkul propose de supprimer ces mots.

24. Enfin, il pense que le paragraphe 1 serait probablement plus clair si les mots « en tant que telle » étaient placés immédiatement après les mots « la succession d'Etats ».

25. M. QUENTIN-BAXTER dit que, si les règles formulées par la Commission étaient obligatoires, il serait logique de penser que les dispositions des alinéas *a* et *b* doivent effectivement être cumulatives et non alternatives, comme l'a suggéré M. Francis. Mais la Commission ne cherche pas à formuler des règles supplétives obligatoires. Elle propose simplement quelques principes directeurs

susceptibles d'aider les Etats à résoudre les problèmes extrêmement complexes que posent les biens, les droits et les intérêts à l'occasion d'une succession d'Etats. Les alinéas *a* et *b* ne peuvent donc pas avoir un caractère cumulatif. Au contraire, ils ne peuvent constituer que des solutions possibles entre lesquelles les Etats intéressés seront libres de choisir. Si ces derniers décident de conclure des accords, et que ceux-ci sont conformes aux règles supplétives énoncées dans le projet d'articles, les Etats tiers créanciers ou les organisations internationales créancières ne peuvent pas s'y opposer. Mais si les accords que l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur décident de conclure dérogent aux règles énoncées dans le projet d'articles, les Etats tiers créanciers ou les organisations internationales créancières peuvent soit les rejeter soit les accepter, quitte à ne le faire que tacitement, comme l'a dit M. Sucharitkul.

26. A ce propos, M. Quentin-Baxter appelle l'attention de M. Sette Câmara et de M. Ouchakov sur le fait que le paragraphe 2 de l'article 20, aux termes duquel l'accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ne peut être invoqué par ces Etats contre un Etat tiers créancier ou une organisation internationale créancière que si ce créancier l'a accepté, ne signifie pas que l'accord en question n'est pas valable. En effet, ces Etats ont parfaitement le droit de conclure tous les accords qu'ils veulent, mais les tiers créanciers ne sont certainement pas tenus d'accepter un accord qui dérogerait aux principes fondamentaux énoncés dans le projet d'articles.

27. M. Quentin-Baxter est donc d'avis que les principes contenus dans l'article 20 sont bien fondés et qu'ils sont indispensables à la Commission pour énoncer des règles supplétives applicables non seulement à l'Etat prédécesseur et à l'Etat successeur, mais aussi aux créanciers.

28. Pour ce qui est de la suggestion de M. Sucharitkul concernant les mots « en tant que telle », au paragraphe 1 de l'article, M. Quentin-Baxter pense qu'il n'est peut-être pas nécessaire d'y donner suite, le libellé actuel de ce paragraphe étant plus ou moins conforme à celui qui est utilisé dans d'autres articles du projet. Quant à l'observation d'ordre rédactionnel faite par M. Sette Câmara, il se peut, en effet, qu'il y ait un certain manque de concordance, dans le texte anglais, entre la partie liminaire du paragraphe 2 et l'alinéa *a* de ce paragraphe. On pourrait y remédier en remplaçant, dans la partie liminaire, les mots « against a creditor third State or international organization » par « against a third State or international organization which is a creditor ». Il sera alors parfaitement clair qu'il s'agit bien, à l'alinéa *a*, de l'Etat tiers ou de l'organisation internationale dont il est question dans la partie liminaire du paragraphe.

29. M. REUTER trouve que le nouvel article 20 proposé par le Comité de rédaction est à la fois clair et raisonnable. Le texte français est clair, car l'emploi du mot « ou » au lieu du mot « et » indique, sans aucune ambiguïté possible, que les deux conditions énoncées aux alinéas *a* et *b* du paragraphe 2 ne sont pas cumulatives. La règle énoncée est raisonnable, car l'alinéa *a* rappelle un principe fondamental, qui est celui de l'effet relatif des traités, tandis que l'alinéa *b* énonce une dérogation tout à fait exceptionnelle à ce principe. M. Reuter fait observer, à ce propos, qu'en

énonçant la règle qui figure au paragraphe 2 la Commission accepte qu'un traité entre Etats puisse avoir des effets à l'égard d'une organisation internationale tierce.

30. En ce qui concerne l'observation d'ordre rédactionnel formulée par M. Sucharitkul à propos du paragraphe 1, M. Reuter estime préférable de laisser l'expression « en tant que telle » à la place qu'elle occupe actuellement dans le texte français.

31. M. DADZIE estime que le libellé actuel de l'article 20 est meilleur que celui qui avait été proposé précédemment par le Comité de rédaction. Jusqu'à la fin de l'alinéa *a* du paragraphe 2, l'article met l'accent sur l'acceptation, par un Etat tiers créancier ou une organisation internationale créancière, d'un accord conclu entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. Il ne stipule pas de quelle façon cette acceptation doit être indiquée ou communiquée, mais il y a lieu de croire qu'elle devra l'être selon la procédure habituelle.

32. C'est l'alinéa *b* du paragraphe 2 de l'article qui gêne M. Dadzie. Apparemment, cet alinéa s'appliquera automatiquement si l'Etat tiers n'a pas accepté l'accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. Autrement dit, si l'Etat tiers n'a pas accepté l'accord en question mais que les conséquences de cet accord sont conformes aux règles applicables du projet d'articles, l'accord peut être invoqué contre l'Etat tiers créancier. Pour M. Dadzie, cette disposition signifie que des règles sont imposées aux Etats tiers créanciers — et ce n'est probablement pas dans cette intention que la Commission l'a conçue.

33. Il serait donc préférable que l'article 20 mette principalement l'accent sur l'acceptation par l'Etat tiers de l'accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, car c'est peut-être justement parce que les conséquences de cet accord ne sont pas conformes aux autres règles applicables des articles de la présente partie que l'Etat tiers pourrait ne pas l'accepter. Il faudrait donc que la règle énoncée à l'article 20 permette aux tiers créanciers d'accepter de leur plein gré un changement de débiteur. S'ils n'acceptent pas le changement, l'ancien débiteur devra assumer la responsabilité de la dette contractée envers eux.

34. M. OUCHAKOV estime qu'il est absolument impossible d'invoquer contre un Etat tiers créancier un accord contraire aux règles du droit international, car un tel accord reste un accord illicite, même si l'Etat tiers créancier l'accepte.

35. En ce qui concerne le libellé du paragraphe 1, M. Ouchakov préférerait employer l'expression « n'affecte pas » à la place de l'expression « ne porte pas atteinte ».

36. M. QUENTIN-BAXTER fait observer que l'article 20 n'a pour effet ni de permettre à l'Etat prédécesseur et à l'Etat successeur de conclure des accords contraires aux règles du droit international, ni d'exiger des Etats tiers qu'ils acceptent les conséquences de tels accords, comme le craint M. Ouchakov. Cet article n'exclut cependant pas la possibilité qu'un accord accepté par un Etat tiers ou une organisation internationale ne soit pas conforme aux règles supplétives énoncées dans le projet d'articles, puisque l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ne sont pas tenus de se conformer à ces règles en le concluant. Néanmoins, le but essentiel de l'article est de protéger les droits des Etats tiers créanciers ou des orga-

nisations internationales créancières qui pensent que leurs intérêts ont été lésés par des accords dont les conséquences ne sont pas conformes aux règles supplétives énoncées dans le projet d'articles.

37. Se référant aux observations de M. Dadzie, qui concernent apparemment la question de savoir si le projet d'articles vise uniquement une relation bilatérale ou s'applique aussi à une relation tripartite, M. Quentin-Baxter dit qu'au début il avait lui aussi mis en doute la possibilité d'une relation tripartite. Cependant, il avait fini par penser que la Commission devait examiner une telle relation pour que les règles qu'elle élabore soient de portée générale. L'autre solution consiste, comme l'a dit M. Dadzie, à donner à l'Etat tiers créancier ou à l'organisation internationale créancière la faculté d'accepter ou de rejeter l'accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur — mais une telle solution joue dans les deux sens. Par exemple, dans le cas où un Etat se dissout et où l'Etat prédécesseur cesse d'exister, si la Commission dit que l'Etat créancier est libre d'accepter ou de rejeter l'accord conclu par les Etats successeurs, cela impliquera certainement que les Etats successeurs sont libres, eux aussi, d'accepter ou de répudier la dette en question. Par conséquent, s'il est souhaitable de faire bénéficier les créanciers de règles de succession établies, il faut aussi exiger d'eux qu'ils acceptent les solutions qui sont conformes à ces règles.

38. M. SCHWEBEL constate que les membres de la Commission semblent d'accord au sujet du paragraphe 1 de l'article 20, bien que M. Sette Câmara se soit demandé s'il est clair que le terme « créanciers » s'entend de « tiers créanciers ». Du moment qu'il est certain que tel est bien le sens que la Commission entend donner au terme « créanciers », cette intention devrait être clairement indiquée dans le commentaire.

39. En ce qui concerne les questions soulevées par M. Francis et M. Dadzie à propos du paragraphe 2, M. Schwebel a jugé convaincants les éclaircissements donnés par M. Quentin-Baxter et M. Reuter. Pour ce qui est de l'exemple cité par M. Ouchakov, il ne fait, à son avis, aucun doute que l'article 20 ne s'applique qu'aux accords relatifs au passage de dettes d'Etat.

40. M. Sucharitkul a soulevé une importante question de fond lorsqu'il a demandé si la Commission n'abordait pas un domaine nouveau du droit international en maintenant les mots entre crochets au paragraphe 2. M. Schwebel pense qu'il n'en est rien, car les précédents ne manquent pas plus dans ce domaine que dans n'importe quel autre. Par exemple, les Etats représentent souvent des porteurs d'obligations. Par conséquent, les mots entre crochets, au paragraphe 2, devraient être maintenus.

41. M. Sucharitkul a aussi suggéré d'ajouter les mots « ou de toute(s) partie(s) de celles-ci » après les mots « dettes d'Etat de l'Etat prédécesseur », au paragraphe 2. La suggestion est pertinente, mais la Commission pourrait en tenir compte d'une façon plus elliptique en remplaçant les mots « des dettes d'Etat » par « de dettes d'Etat », ce qui couvrirait aussi l'éventualité du passage d'une partie seulement de ces dettes.

42. Enfin, M. Schwebel estime que les expressions « le cas échéant » et « selon le cas » n'ajoutent rien à la clarté du paragraphe 2, et qu'elles devraient donc être supprimées.

43. Le PRÉSIDENT est d'avis que les membres de la Commission peuvent facilement se mettre d'accord au sujet du paragraphe 1 de l'article 20. Il ne peut rien dire de la suggestion de M. Ouchakov concernant la version française de ce paragraphe, mais il croit bon de rappeler que le texte anglais correspondant s'inspire de l'article 11 du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités⁸.

44. Le paragraphe 2 a évidemment donné lieu à des débats portant sur des questions de fond importantes, mais dans l'ensemble le texte actuel peut être considéré comme un résultat satisfaisant obtenu à l'issue d'une première lecture. Il sera, en tout cas, tenu compte de toutes les questions soulevées et des opinions exprimées à propos de ce paragraphe dans le commentaire, et les observations d'ordre rédactionnel qui ont été formulées seront réexaminées au cours de la seconde lecture de l'article.

45. En ce qui concerne, notamment, les observations de M. Francis au sujet des alinéas *a* et *b* du paragraphe 2, le Président pense que, tout compte fait, il faut continuer à envisager ces deux alinéas comme des dispositions alternatives parce qu'ils énoncent des règles supplétives, et non des règles de *ius cogens*. Par ailleurs, comme il est à craindre que la proposition faite par M. Schwebel de supprimer du paragraphe 2 les expressions « le cas échéant » et « selon le cas » donnera lieu à de longs débats, la Commission pourrait l'examiner ultérieurement.

46. Elle pourrait, en revanche, accepter la suggestion de M. Schwebel de remplacer, au paragraphe 2, les mots « des dettes d'Etat » par « de dettes d'Etat », de même que celle de M. Quentin-Baxter de remplacer, dans le texte anglais du même paragraphe, les mots « against a creditor third State or international organization » par les mots « against a third State or international organization which is a creditor ».

47. S'il n'y a pas d'objection, le Président considérera que la Commission décide d'approuver les modifications d'ordre rédactionnel qu'il vient de mentionner ainsi que le titre et le texte ainsi modifié de l'article 20 proposé par le Comité de rédaction⁹.

Il en est ainsi décidé.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite*) [A/CN.4/285¹⁰, A/CN.4/290 et Add.1¹¹, 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 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

* Reprise des débats de la 1448^e séance.

⁸ Voir 1416^e séance, note 1.

⁹ Ci-dessus par. 7.

¹⁰ *Annuaire... 1975*, vol. II, p. 27.

¹¹ *Annuaire... 1976*, vol. II (1^{re} partie), p. 145.

internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats)¹² [suite]

48. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter les modifications rédactionnelles qu'il propose d'apporter au texte des articles 20 et 20 *bis* adoptés par le Comité de rédaction.

49. M. REUTER (Rapporteur spécial) précise que ces modifications découlent du débat qui a déjà été consacré aux articles 20 et 20 *bis* à la 1448^e séance.

50. Se référant à l'article 20, il rappelle que des membres de la Commission ont fait observer que la catégorie de traités auxquels s'applique cet article n'était indiquée qu'au paragraphe 1 et qu'il conviendrait de préciser, au moins au début de chaque paragraphe, que les traités visés sont des traités entre plusieurs organisations internationales. En conséquence, dans le premier membre de phrase du paragraphe 2, les mots « du traité » devraient être remplacés par « d'un traité entre plusieurs organisations internationales », et les mots « entre plusieurs organisations internationales » devraient être insérés après les mots « le traité » dans le premier membre de phrase des paragraphes 3 et 4.

51. A l'article 20 *bis*, les modifications à apporter sont les suivantes. Compte tenu des difficultés que soulèvent l'expression « selon le cas » et l'énumération qui la suit, à la fin du paragraphe 1, toute la dernière partie de ce paragraphe, à partir des mots « selon le cas », devrait être remplacée par « le ou les Etats contractants ou la ou les organisations internationales contractantes ». La formule « les autres contractants, Etat ou Etats, organisation ou organisations », que le Rapporteur spécial a proposée à la 1448^e séance, aurait présenté l'inconvénient d'obliger la Commission à définir le terme « contractant », en plus des expressions « Etat contractant » et « organisation contractante », déjà définies dans le projet d'article 2¹³.

52. Le premier membre de phrase du paragraphe 2 appelle le même genre de précision que la disposition correspondante de l'article 20 : les mots « du traité » doivent être remplacés par « d'un traité entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats ».

53. Quant au paragraphe 3, le texte des premiers alinéas doit être remplacé par le suivant :

« 3. Dans les cas autres que ceux visés aux paragraphes précédents, et à moins que le traité entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats n'en dispose autrement,

« a) l'acceptation par un Etat contractant ou par une organisation internationale contractante d'une réserve fait de l'Etat ou de l'organisation auteur de la réserve une partie au traité par rapport à l'Etat ou à l'organisation auteur de l'acceptation si le traité est en vigueur ou lorsqu'il entre en vigueur entre l'Etat et l'organisation ou entre les deux Etats ou entre les deux organisations ;

« b) l'objection faite à une réserve par un Etat contractant ou par une organisation internationale contractante n'empêche pas le traité d'entrer en vigueur

« entre l'Etat auteur de l'objection et l'Etat auteur de la réserve,

« entre l'Etat auteur de l'objection et l'organisation auteur de la réserve,

« entre l'organisation auteur de l'objection et l'Etat auteur de la réserve, ou

« entre l'organisation auteur de l'objection et l'organisation auteur de la réserve

« à moins que l'intention contraire n'ait été nettement exprimée par l'Etat ou l'organisation auteur de l'objection. »

L'alinéa *c* reste sans changement.

54. Dans la phrase liminaire de ce paragraphe, les mots « entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats » ont été insérés après les mots « le traité ». Pour éviter des problèmes d'interprétation, l'alinéa *a* a été rédigé dans des termes plus proches de ceux de la disposition correspondante de la Convention de Vienne, à savoir l'alinéa *a* du paragraphe 4 de l'article 20; trois hypothèses de traités entrant en vigueur y sont maintenant envisagées. L'alinéa *b* est aussi mieux aligné sur la disposition correspondante de la Convention de Vienne; quatre cas y sont distingués. La nouvelle rédaction de cette disposition a l'inconvénient de la lourdeur, mais l'avantage de la précision, et il semble qu'en l'occurrence la précision doive l'emporter sur l'élégance du style.

55. En ce qui concerne le paragraphe 4, le Rapporteur spécial suggère de remplacer les mots « un contractant, Etat ou organisation » par « un Etat contractant ou une organisation internationale contractante ».

56. M. FRANCIS fait observer qu'aucune disposition s'inspirant du paragraphe 3 de l'article 20 de la Convention de Vienne n'apparaît dans l'article 20 *bis* proposé par le Rapporteur spécial dans son cinquième rapport (A/CN.4/290 et Add.1), pas plus que dans l'article 20 *bis* du Comité de rédaction. Dans le commentaire de l'article 20 *bis* qui figure dans son rapport, le Rapporteur spécial a justifié cette omission par l'improbabilité que deux organisations internationales constituent dans un proche avenir une troisième organisation internationale dont elles seraient les seuls membres. M. Francis ne se souvient pas si, à un moment quelconque, le Rapporteur spécial a formulé aussi des observations sur l'existence possible d'une organisation internationale comprenant des Etats et une organisation internationale, mais il serait heureux d'avoir des éclaircissements sur ce point, car il lui semble que, si une telle organisation pouvait exister, il faudrait inclure dans l'article 20 *bis* du projet une disposition voisine de celle du paragraphe 3 de l'article 20 de la Convention de Vienne.

57. Le fait que le paragraphe 2 de l'article 20 *bis* proposé par le Comité de rédaction mentionne seulement l'« objet » et le « but » d'un traité, alors que le paragraphe 2 de l'article 20 de la Convention de Vienne se réfère à la fois à l'« objet » et au « but » du traité et au « nombre restreint » d'entités ayant participé à la négociation, ne soulève pas de problème en soi. Cependant, il se pose celui de déterminer lequel, du paragraphe 2 de l'article 20 *bis* et du paragraphe 2 de l'article 19 *bis*, l'emportera sur l'autre, et de rester en accord avec la disposition essentielle du paragraphe 1 de l'article 20 *bis*. Par exemple, on pourrait arguer du paragraphe 2 de l'article 19 *bis* que, lorsque

¹² Pour textes, voir 1446^e séance, par. 4.

¹³ Voir 1429^e séance, note 3.

la participation d'une organisation internationale déterminée à un traité est vitale pour ce dernier, l'organisation doit avoir le pouvoir de formuler des réserves. Cependant, étant donné que la participation de l'organisation est indispensable au traité, une réserve qu'elle formulerait devrait-elle être soumise à acceptation, conformément aux dispositions du paragraphe 2 de l'article 20 *bis*? Si tel était effectivement le cas, le paragraphe 1 de l'article 20 *bis* n'aurait pas de sens.

58. Par ailleurs, bien que M. Francis sache que l'alinéa *c* du paragraphe 3 de l'article 20 et l'alinéa *c* du paragraphe 3 de l'article 20 *bis* reprennent, *mutatis mutandis*, les termes de l'alinéa *c* du paragraphe 4 de l'article 20 de la Convention de Vienne, il est d'avis de les modifier l'un et l'autre, car ils n'ont pas de sens sous leur forme actuelle. Ce n'est pas l'acte [d'un Etat ou d'une organisation] exprimant le consentement à être lié par un traité et contenant une réserve qui est dépourvu d'effet jusqu'à ce que la réserve ait été acceptée, mais le consentement lui-même. L'acte aura toujours un effet, car c'est lui qui incite les parties contractantes en présence à accepter ou à rejeter la réserve en question. C'est pourquoi M. Francis estime que, dans les articles 20 et 20 *bis*, la première partie de l'alinéa *c* devrait être remaniée de façon à se lire : « le consentement d'un Etat ou d'une organisation internationale à être lié par le traité, soumis à une réserve, prend effet dès que... ».

59. Il serait préférable que, dans les deux articles, l'alinéa révisé devienne le premier alinéa du paragraphe 3, les alinéas *a* et *b* actuels devenant respectivement les alinéas *b* et *c*.

La séance est levée à 13 heures.

1451^e SÉANCE

Vendredi 1^{er} juillet 1977, à 10 h 10

Président : sir Francis VALLAT

puis : M. José SETTE CÂMARA

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

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 et Add.1]

[Point 4 de l'ordre du jour]

PROJETS D'ARTICLES

PRÉSENTÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION (*suite*)

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)³ [*fin*]

1. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide d'approuver les textes des articles 20 et 20 *bis* proposés par le Comité de rédaction et modifiés oralement par le Rapporteur spécial à la 1450^e séance de la Commission.

Il en est ainsi décidé.

2. M. OUCHAKOV, présentant son projet d'article 20, intitulé « Acceptation des réserves et objections aux réserves » (A/CN.4/L.253), indique que cette disposition, comme les autres articles qu'il propose, se fonde sur le principe qu'une organisation internationale ne peut formuler une réserve à un traité que si cette réserve est expressément autorisée par ce traité ou s'il est autrement convenu que la réserve est autorisée.

3. Le paragraphe 1, qui concerne les traités entre plusieurs organisations internationales, remplace entièrement l'article 20 adopté par le Comité de rédaction puisqu'il n'est plus question, selon le système proposé par M. Ouchakov, d'accepter les réserves que peut formuler une organisation internationale ou d'y faire objection.

4. Le paragraphe 2 vise les réserves expressément autorisées par un traité entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou autrement autorisées, et le paragraphe 3 vise les réserves expressément autorisées par un traité entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats ou autrement autorisées. Ces deux paragraphes sont rédigés sur le modèle de l'article 20, par. 1, de la Convention de Vienne⁴.

5. Quant au paragraphe 4, il s'inspire directement de l'article 20, par. 2, de la Convention de Vienne. Il ne concerne que les relations entre Etats dans le cas de traités entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales. En pareil cas, les organisations internationales ne peuvent formuler que les réserves expressément autorisées par le traité ou autrement autorisées, si bien que ces réserves n'ont pas à être ultérieurement acceptées, ainsi qu'il ressort, par analogie, de la règle générale énoncée à l'article 20, par. 1, de la Convention de Vienne. Pour leur part, les Etats peuvent formuler d'autres réserves. C'est alors que s'applique entre eux la règle qui figure à l'article 20, par. 2, de la Convention de Vienne. Il en résulte qu'une réserve formulée par un Etat doit être acceptée par tous les Etats parties lorsqu'il ressort du nombre restreint des Etats ayant participé à la négociation ainsi que de l'objet du but d'un traité entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales que l'application du traité entre tous les Etats parties est une des conditions essentielles du consentement de chacun d'eux à être lié par le traité.

6. Le paragraphe 5 de l'article 20 proposé par M. Ouchakov concerne les traités entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales autres que les traités visés aux paragraphes 2 et 4, et il reproduit textuellement les alinéas *a*, *b* et *c* du paragraphe 4 de l'article 20 de la Convention de Vienne, en ce qui concerne les relations

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.

⁴ Voir 1429^e séance, note 4.