

Document:-  
**A/CN.4/SR.1416**

**Compte rendu analytique de la 1416e séance**

sujet:  
**<plusieurs des sujets>**

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>)*

M. Schwebel rapporteur spécial pour la question du droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation.

*Il en est ainsi décidé.*

11. Le PRÉSIDENT dit que le Bureau élargi a examiné la question des relations entre les Etats et les organisations internationales. La Commission a demandé à M. El-Erian, rapporteur spécial, de préparer un rapport préliminaire<sup>1</sup>, qui devrait sortir sous peu. Il serait possible de consacrer deux ou trois séances à ce sujet, probablement à l'occasion de l'examen du point 9 (Organisation des travaux futurs). S'il n'y a pas d'objection, le Président considérera que la Commission accepte cette procédure.

*Il en est ainsi décidé.*

12. Le PRÉSIDENT dit que la séance qui doit être spécialement consacrée à rendre hommage à la mémoire de M. Edvard Hambro sera probablement celle du lundi 16 mai 1977. L'ambassadeur de Norvège cherche à joindre la veuve de M. Hambro, le Bureau élargi ayant estimé qu'elle devrait pouvoir assister à la séance si elle le désire.

13. Le Bureau élargi a été d'avis qu'il serait inopportun de procéder à l'élection au siège devenu vacant par le décès de M. Hambro avant que la réunion spéciale ait eu lieu. Tous les renseignements pertinents, c'est-à-dire les lettres du groupe asiatique, toutes communications de gouvernements indiquant leur choix, ainsi que les notices biographiques des personnes intéressées et un exemplaire du « gentlemen's agreement », seront distribués aux membres de la Commission. Il n'est pas dans les habitudes de la Commission de se livrer à une bataille publique autour du choix d'un candidat pour pourvoir un siège devenu vacant après élection, comme c'est le cas ici, et le Président espère sincèrement que la pratique de la Commission à cet égard continuera d'être suivie et que la question pourra être réglée dans le courant de la semaine suivante. Le mieux serait que le Bureau élargi décide de la date à laquelle la Commission devrait procéder à l'élection.

*Il en est ainsi décidé.*

14. En réponse à une question de M. CASTAÑEDA, le PRÉSIDENT dit que, l'ordre du jour de la Commission étant très chargé, il est probable qu'une partie seulement d'une séance pourra être consacrée à la question du droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation, essentiellement pour porter à l'attention de M. Schwebel, le nouveau Rapporteur spécial, tous points que la Commission pourrait juger utiles.

*La séance est levée à 12 h 50.*

<sup>1</sup> Voir *Annuaire... 1976*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 150, doc. A/31/10, par. 173.

## 1416<sup>e</sup> SÉANCE

*Mercredi 11 mai 1977, à 10 h 10*

*Président* : M. José SETTE CÂMARA

*Présents* : M. Ago, M. Bedjaoui, M. Calle y Calle, M. Castañeda, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Pinto,

M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sucharitkul, M. Tsuruoka, M. Verosta, M. Yankov.

## Succession d'États dans les matières autres que les traités (A/CN.4/301 et Add.1)

[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES  
PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

### ARTICLE O (Définition de la dette d'Etat)

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter son neuvième rapport sur la succession dans les matières autres que les traités (A/CN.4/301 et Add.1), et plus particulièrement le chapitre I<sup>er</sup> de ce rapport et l'article O, qui est ainsi libellé :

#### *Article O. — Définition de la dette d'Etat*

Aux fins des présents articles, la dette d'Etat s'entend d'une obligation financière contractée par le gouvernement central de l'Etat et grevant les finances de cet Etat.

2. M. BEDJAOUÏ (Rapporteur spécial) dit que, en abordant le rapport à l'examen, la Commission abandonne l'étude des biens d'Etat pour passer à celle des dettes d'Etat. Il rappelle que l'examen des projets d'articles relatifs aux biens d'Etat n'a été que provisoire, d'autant plus que la Commission a mis entre crochets certains articles et quelques expressions contenues dans des articles. La question des dettes d'Etat constitue le troisième volet de la succession d'Etats, les deux autres étant les traités et les biens d'Etat. Dans un projet d'articles qu'a examiné une conférence de plénipotentiaires réunie à Vienne du 4 avril au 6 mai 1977<sup>1</sup>, la Commission a déjà traité la question de la succession d'Etats en matière de traités. Quant à la succession en matière de biens d'Etat, elle a fait l'objet d'articles précédemment présentés par le Rapporteur spécial<sup>2</sup>. Il importe que la Commission se limite à ces trois principaux aspects de la succession d'Etats.

3. Le rapport à l'examen, que le Rapporteur spécial a tenu à présenter à la Commission dans les délais convenus, malgré de graves ennuis de santé qui en ont rendu la préparation particulièrement difficile, comprend cinq chapitres. Le chapitre I<sup>er</sup> délimite la portée du sujet à étudier; le chapitre II traite du problème de l'Etat tiers et le chapitre III de l'intransmissibilité des « dettes odieuses ». Enfin, dans les chapitres IV, V et VI, la succession aux dettes d'Etat est étudiée dans les différents cas de succession que la Commission a déjà eu l'occasion de distinguer. Deux chapitres devront y être ajoutés par la suite : l'un sur la dissolution d'unions d'Etats, l'autre sur la séparation d'une ou de plusieurs parties d'un Etat.

4. Si les avant-projets d'articles présentés dans le neuvième rapport ne sont pas numérotés mais identifiés par

<sup>1</sup> Voir *Annuaire... 1974*, vol. II (1<sup>re</sup> partie), p. 178 et suiv., doc. A/9610/Rev.1, chap. II, sect. D.

<sup>2</sup> Pour les articles adoptés jusqu'ici par la Commission, voir *Annuaire... 1976*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 117 et 118, doc. A/31/10, chap. IV, sect. B, sous-sect. 1.

des lettres qui ne correspondent même pas à l'ordre alphabétique, c'est que le Rapporteur spécial a tenu à souligner le caractère provisoire de ses conclusions et à montrer qu'il n'était encore fixé ni sur la séquence définitive des articles, ni même sur la nécessité de certains d'entre eux.

5. Comme les membres de la Commission pourront exprimer leurs vues sur la question générale des dettes d'Etat en formulant des observations sur le chapitre I<sup>er</sup>, il paraît inutile d'engager un débat sur l'ensemble du rapport. En effet, ce chapitre porte sur l'objet de l'étude des dettes d'Etat et sur la définition de la dette d'Etat. M. Bedjaoui a d'emblée écarté les dettes non étatiques et les dettes contractées par un Etat autre que l'Etat prédécesseur, avant de proposer une définition de la dette d'Etat et de signaler certains problèmes que pose la succession d'Etats dans ce domaine.

6. L'objet du rapport à l'examen est d'étudier les dettes contractées par l'Etat prédécesseur et le sort de ces dettes en cas de succession d'Etats, ainsi que les garanties que l'Etat prédécesseur peut fournir pour une dette qui n'est pas la sienne, et le sort de ces garanties. Il convient donc d'écarter les dettes n'ayant pas un caractère étatique, à savoir celles qui sont contractées par des collectivités territoriales (provinces, départements, régions, comtés, cantons, villes et municipalités), par des entreprises privées, et même par des entreprises publiques ayant une personnalité juridique et une autonomie financière par rapport à l'Etat. L'étude ne porte donc pas du tout sur les dettes privées et, parmi les dettes publiques, elle ne porte que sur celles de l'Etat.

7. Pour mieux cerner la notion de dette d'Etat, et pour présenter les distinctions traditionnellement opérées par la doctrine, le Rapporteur spécial a opposé successivement, dans son rapport, les dettes d'Etat à celles des collectivités locales, les dettes générales aux dettes spéciales ou localisées, les dettes d'Etat à celles des entreprises publiques, les dettes publiques aux dettes privées, les dettes financières aux dettes administratives, les dettes politiques aux dettes commerciales, la dette extérieure à la dette intérieure, les dettes contractuelles aux dettes délictuelles ou quasi délictuelles, les dettes gagées à celles qui ne le sont pas, les dettes garanties à celles qui ne le sont pas et, finalement, les dettes d'Etat aux dettes de régime qualifiées d'« odieuses ». Chacune de ces comparaisons permet de se rapprocher de la définition de la dette d'Etat. Comme la terminologie est assez flottante dans ce domaine, il importait aussi que la Commission puisse adopter des dénominations en connaissance de cause.

8. Compte tenu de la comparaison entre les dettes d'Etat et les dettes des collectivités locales, la dette d'Etat pourrait se définir comme une dette contractée par un Etat, par opposition à une collectivité locale dont l'assise territoriale est nécessairement moins étendue que celle de l'Etat. Pour contracter une dette, la collectivité locale doit obligatoirement jouir d'une certaine autonomie financière. On pourrait donc définir les dettes locales comme les dettes contractées par une collectivité ayant cette faculté. Les dettes locales pourraient aussi être qualifiées de dettes propres à la collectivité territoriale qui les a contractées, ou de dettes propres au territoire transféré si la collectivité en question fait l'objet du transfert territorial donnant lieu

à la succession d'Etats. Les dettes de ce type, ou dettes propres au territoire transféré, ne ressortissent pas au sujet à l'étude. On peut même dire qu'elles ne ressortissent pas à la succession d'Etats au sens strict puisqu'elles sont à la charge du territoire détaché ou transféré, aussi bien avant qu'après la succession. N'ayant jamais été assumées par l'Etat prédécesseur, elles ne peuvent l'être par l'Etat successeur; elles ne concernent pas l'ordre juridique étatique, et la survenance d'une succession d'Etats ne saurait modifier cette situation.

9. Il importe cependant de distinguer ces dettes de celles qui sont contractées par l'Etat mais qui ont une incidence locale. A ce propos, le Rapporteur spécial signale que l'Etat peut contracter des dettes soit pour le bien général de la collectivité nationale tout entière, soit pour le bénéfice d'une partie seulement de son territoire, qui peut ensuite faire l'objet d'un transfert et donner lieu à une succession d'Etats. C'est ainsi qu'on oppose les dettes générales de l'Etat aux dettes spéciales, spécialisées ou encore localisées.

10. Selon la terminologie employée par le Rapporteur spécial, une dette locale est une dette contractée par une collectivité locale et non par un Etat. Une dette localisée est une dette contractée par un Etat au bénéfice d'une certaine partie de son territoire. Ce qui est déterminant, pour distinguer les dettes d'Etat, c'est l'intervention de l'Etat et l'engagement qu'il prend au moment de la naissance de la dette. Peu importe que la dette profite à tout ou partie du territoire.

11. Il est parfois difficile d'établir si l'on se trouve en présence d'une dette plutôt locale ou plutôt étatique. Aux paragraphes 16 à 23 du rapport à l'examen, M. Bedjaoui a indiqué les critères qui devraient permettre de faire la distinction entre les dettes d'Etat localisées et les dettes locales. Ces critères, dont la fiabilité n'est pas absolue, sont les suivants : le degré d'autonomie financière de la collectivité locale, la destination de l'emploi de la dette, l'existence d'une sûreté particulière se trouvant dans le territoire transféré, enfin et surtout la personnalité du débiteur — collectivité locale ou gouvernement central.

12. Le critère de l'autonomie financière n'est qu'en partie fiable; il permet généralement d'imputer à une collectivité locale une dette qu'elle a contractée grâce à son autonomie financière. Mais il est arrivé que, malgré cette autonomie financière, certaines dépenses de souveraineté couvertes par un emprunt aient été inscrites d'autorité par un gouvernement central au budget de colonies. Pareil procédé ne saurait dissimuler le caractère étatique de telles dettes. C'est pourquoi, au paragraphe 28 de son rapport, M. Bedjaoui a considéré comme dette locale une dette contractée par une collectivité territoriale inférieure à l'Etat, en vue d'être utilisée par cette collectivité sur son propre territoire, lequel jouit d'une certaine autonomie financière grâce à laquelle la dette est identifiable.

13. Avant de passer à la question de la définition de la dette d'Etat, le Rapporteur spécial tient à préciser de quels Etats doit s'occuper la Commission. En fait, une succession d'Etats ne concerne que les dettes de l'Etat prédécesseur. Il n'y a pas lieu d'envisager les dettes dues à l'Etat prédécesseur par l'Etat successeur, ni les dettes d'un Etat tiers.

14. Un Etat tiers peut contracter des dettes à l'égard d'un autre Etat tiers, de l'Etat successeur ou de l'Etat prédéces-

seur. Dans le premier cas, il est évident que ses dettes ne concernent pas la succession. Dans le deuxième, le sort de ses dettes ne dépend évidemment pas du fait que l'Etat qui en est le créancier devient Etat successeur. Le fait que la succession a pour effet de modifier, en accroissant, l'assise territoriale de l'Etat successeur est et doit demeurer sans influence sur les dettes contractées à son égard par un Etat tiers. Et si l'Etat successeur ne possédait pas la qualité d'Etat au moment où l'Etat tiers a contracté une dette auprès de lui, il est manifeste que ce n'est pas l'acquisition de cette qualité d'Etat qui ferait perdre à l'Etat successeur sa créance envers l'Etat tiers. Quant au troisième cas, celui où l'Etat tiers contracte une dette envers l'Etat prédécesseur, il concerne en réalité une créance de l'Etat prédécesseur sur l'Etat tiers. Cette créance est un bien d'Etat, et la Commission a déjà examiné cette hypothèse dans le cadre de la succession en matière de biens d'Etat.

15. Il faut aussi exclure du sujet à l'étude les dettes de l'Etat successeur à l'égard d'un Etat tiers ou de l'Etat prédécesseur. Lorsqu'un Etat successeur contracte une dette à l'égard d'un Etat tiers alors qu'il a déjà la qualité de successeur, sa dette est étrangère à la succession d'Etats et ne saurait être rattachée au sujet à l'examen. Seule serait à considérer la dette résultant du fait même de la succession d'Etats, qui n'est pas à proprement parler une dette contractée directement par l'Etat successeur lui-même, mais une dette qui lui est transmise obliquement par l'effet de la succession d'Etats.

16. Les dettes que l'Etat successeur peut assumer à l'égard de l'Etat prédécesseur peuvent être étrangères à la succession ou résulter du fait de la succession. Les premières n'entrent évidemment pas dans le cadre du sujet à l'étude, pas plus que les secondes, puisqu'elles se situent après la succession.

17. Ce sont donc seules les dettes de l'Etat prédécesseur qui relèvent du sujet à l'étude. C'est la mutation territoriale affectant l'Etat prédécesseur qui déclenche le phénomène de la succession d'Etats, lequel se traduit par une modification de l'assise territoriale de l'Etat débiteur. Tout le problème de la succession d'Etats en matière de dettes consiste à savoir si cette modification a des effets sur les dettes qu'il a contractées, et quels sont ces effets. Ces dettes peuvent avoir été contractées envers un Etat tiers ou envers l'Etat qui va devenir successeur. Dans ce dernier cas, il est clair que la dette ne saurait être transmise, puisque la transmettre reviendrait à l'éteindre.

18. Avant de proposer sa définition de la dette d'Etat, le Rapporteur spécial indique que, dans son rapport, il a été amené à mettre en question les définitions de certains auteurs et de l'International Law Association. A son avis, une définition simple doit mettre l'accent sur le fait que la dette est contractée par le gouvernement central, qu'elle est assumée par lui, et que la nature de son utilisation importe peu, puisqu'elle peut profiter à tout ou partie du territoire national. La définition qu'il propose à l'article O devra s'assortir par la suite de définitions de la dette générale et de la dette spéciale ou localisée. Dans sa définition, le Rapporteur spécial a cherché à éviter les difficultés auxquelles la Commission s'était heurtée lorsque, pour définir les biens d'Etat, elle avait eu uniquement à l'esprit les biens de l'Etat prédécesseur; comme il peut arriver qu'il faille

se référer aux biens d'autres Etats, elle avait été amenée à utiliser des formules telles que « biens d'un Etat tiers » et « biens d'Etat de l'Etat prédécesseur », si bien qu'elle devra revenir l'année suivante sur sa définition des biens d'Etat.

19. En ce qui concerne les garanties que l'Etat prédécesseur peut donner pour une dette qui n'est pas la sienne, le Rapporteur spécial fait observer que le sujet à l'étude ne concerne pas que les dettes contractées par l'Etat prédécesseur, mais aussi d'autres obligations financières pesant sur lui du fait d'engagements juridiques ayant pris la forme de garanties. Toutefois, M. Bedjaoui n'a pas cru utile de donner une définition de la garantie fournie par l'Etat à une dette qui ne lui appartient pas.

20. Pour ce qui est des problèmes posés par la succession en matière de dettes d'Etat, le Rapporteur spécial s'est conformé, pour les étudier, à la typologie successorale que la Commission a retenue pour les biens d'Etat. Ces problèmes sont très complexes, en raison des difficultés mêmes de la matière, mais aussi de la diversité des opinions doctrinales. Certaines théories sont favorables à la transmission des dettes d'Etat, et recourent à des principes ou conceptions juridiques tels que le respect des droits acquis, la théorie du bénéfice (la dette a-t-elle réellement profité au territoire?), les notions de justice et d'équité, le sens commun, l'adage *res transit cum suo onere*, et la théorie de l'enrichissement sans cause. D'autres, hostiles à la transmission des dettes d'Etat, se fondent notamment sur un argument tiré de la souveraineté de l'Etat : l'Etat successeur n'entre pas en possession des droits souverains de l'Etat prédécesseur; il y a plutôt substitution d'une souveraineté à une autre dans un territoire. Elles se fondent aussi sur la nature de la dette, en mettant l'accent sur la relation personnelle entre le débiteur et le tiers créancier, lequel peut être non seulement un Etat, mais aussi une organisation internationale ou un particulier. Ces théories, hostiles à la transmission de la dette, ont été consacrées par la sentence arbitrale rendue le 18 avril 1925 par Eugène Borel dans l'*Affaire de la dette publique ottomane*<sup>3</sup>.

21. La diversité des précédents historiques s'explique par des différences relatives 1) à la reconnaissance, contenue dans la solution adoptée, d'une règle de droit, 2) à l'époque considérée, 3) aux circonstances politiques ayant entouré le changement territorial, 4) aux rapports de force, 5) à la solvabilité des différentes parties, 6) aux intérêts en cause, ainsi qu'au caractère et à la nature des dettes. Ces précédents historiques seront étudiés pour chaque type de succession.

22. Dans son rapport, M. Bedjaoui a considéré que l'absence d'un traité stipulant une succession aux dettes publiques devait s'interpréter comme un refus de l'Etat successeur d'assumer ces dettes. Toutefois, l'inverse n'est pas forcément vrai : l'acceptation « spontanée et volontaire » ou « à titre gracieux » d'une dette dans un traité ne signifie pas que ce traité confirme une règle de succession. Le Rapporteur spécial n'en veut pour preuve que les traités conclus entre l'Espagne et les républiques latino-américaines devenues indépendantes au XIX<sup>e</sup> siècle et cer-

<sup>3</sup> Voir A/CN.4/301 et Add.1, par. 76 et 195. Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. I (publication des Nations Unies, numéro de vente : 1948.V.2), p. 529.

tains traités exprimant des considérations d'opportunité ou des devoirs moraux, comme les traités de Versailles, de Neuilly-sur-Seine, de Trianon et de Saint-Germain-en-Laye.

23. Le problème de l'ancienneté des précédents historiques doit aussi être pris en considération. Le changement d'une pratique éclipsé-t-il toujours la pratique antérieure? Faut-il, parce que l'annexion et la colonisation ne sont plus admises, écarter complètement la pratique relative au sort des dettes dans ces deux hypothèses? Bien que ces cas de succession soient en contradiction flagrante avec les principes du droit international contemporain, les solutions qu'ils ont fournies — et qui se ramènent à un rejet des dettes d'Etat — peuvent être jugées convenables par certains. Par ailleurs, les circonstances historiques et les rapports de force jouent un rôle important. Lorsqu'un changement territorial a lieu pacifiquement, la succession aux dettes suit parfois d'autres règles que lorsqu'il a lieu dans la violence. Si l'influence des rapports de force sur les solutions retenues est certaine, celle des « rapports de faiblesse » résultant de l'insolvabilité d'un Etat est tout aussi certaine. Sur un tout autre plan, même lorsque le sort des dettes d'Etat est réglé par des traités, il se peut que ceux-ci ne soient pas respectés ou exécutés. Le Rapporteur spécial évoque aussi la question du libre consentement de l'Etat successeur, qui ne doit pas avoir été fictif.

24. La situation se complique du fait que les intérêts en présence sont variés. L'Etat amoindri veut faire rejeter les dettes sur l'Etat successeur, mais il n'a pas intérêt à perdre son crédit sur le plan international. Les contribuables du territoire détaché ne sont pas responsables de dettes dont ils n'ont pas profité, et il en va de même des contribuables de l'Etat successeur autres que ceux qui habitent le territoire transféré — mais, dans ce cas non plus, l'Etat successeur n'a pas intérêt à perdre son crédit. En ce qui concerne l'Etat tiers créancier, M. Bedjaoui met l'accent sur l'équation personnelle qui existait entre cet Etat et l'Etat débiteur, équation qui disparaît en cas de changement de débiteur. Inversement, il se peut que l'Etat créancier gagne au changement de débiteur si l'Etat successeur est plus riche ou mieux disposé que le premier débiteur à s'acquitter de sa dette. Il faut aussi tenir compte de l'intérêt de la communauté internationale, tel que peut l'exprimer, par exemple, la Banque mondiale. Toutefois, l'ordre juridique international veut que les dettes soient payées par ceux qui les ont contractées. Mais la communauté internationale n'a pas intérêt à détruire un Etat parce qu'il doit s'acquitter de ses dettes. On a tenu compte de ce facteur dans l'affaire de la dette publique ottomane après la première guerre mondiale. Une des finalités du droit international est en effet de concilier tous les intérêts en présence.

25. Telles sont les considérations dont le Rapporteur spécial a tenu compte pour définir la dette d'Etat.

26. Le PRÉSIDENT dit qu'il se fait sans doute l'interprète de tous les membres de la Commission en félicitant le Rapporteur spécial de sa magistrale présentation du chapitre I<sup>er</sup> de son rapport.

27. M. VEROSTA félicite le Rapporteur spécial de son excellent rapport et se déclare prêt à suivre la terminologie qu'il propose. Il se demande toutefois, à propos de la section B, sous-section 2, du chapitre I<sup>er</sup>, intitulée « Dettes

générales et dettes spéciales ou localisées », si le mot « ou » est approprié, car il y a des dettes générales et des dettes spéciales qui ne sont pas localisées, et il y a aussi, parmi les dettes spéciales, des dettes localisées.

28. M. REUTER félicite à son tour le Rapporteur spécial de s'être brillamment attaqué à un sujet extrêmement difficile. Tout en acceptant les lignes générales proposées dans son rapport, il tient à appeler l'attention sur une question qui lui paraît fondamentale : parmi les facteurs à prendre en considération, faut-il faire état du caractère juridique de la source de la dette? En effet, comme le Rapporteur spécial l'a dit dans son rapport, une dette d'Etat peut résulter d'un engagement juridique contracté à l'égard non seulement d'un Etat étranger, mais aussi d'une organisation internationale — dans le cas, par exemple, de la BIRD — ou d'un particulier. Ces engagements peuvent être régis par le droit international : certains peuvent être des traités, d'autres, sans constituer des traités à proprement parler, peuvent être également régis par le droit international, car ils ne sont pas soumis aux règles d'un droit interne déterminé — c'est le cas notamment des accords conclus avec une banque internationale.

29. On peut donc se demander s'il faut tenir compte de la source juridique de la dette. Peut-on poser le problème de la dette lorsqu'elle découle d'un traité indépendamment de la succession d'Etats à ce traité, ou faut-il considérer que la situation de la dette est déterminée par la réponse donnée au problème de la succession d'Etats en matière de traités? Il ne faut pas oublier, dans la seconde hypothèse, que la succession d'Etats en matière de traités ne vise que les traités au sens strict du terme — c'est-à-dire les accords conventionnels entre Etats qui sont régis par le droit international public —, et qu'elle ne vise pas les accords régis par le droit international public qui sont conclus avec des organisations internationales, et encore moins les accords transnationaux, qui, sans être régis par un droit national particulier, ne tombent pas sous le coup du droit international public général.

30. M. Reuter estime, en conclusion, qu'il convient de poser cette question avant d'aborder l'examen des projets d'articles, car il s'agit là d'une question fondamentale qui obligera les membres de la Commission à réserver leur position sur les solutions envisagées.

31. M. PINTO félicite le Rapporteur spécial de son excellent rapport, qui traite d'un sujet extrêmement complexe. Il n'entrait pas dans ses intentions de prendre la parole si tôt dans le débat, mais lui aussi éprouve certains des doutes exprimés par M. Reuter quant à une distinction possible entre la dette et la source de la dette, en ce qui concerne non seulement les traités (pour lesquels un régime est en voie d'élaboration par ailleurs — régime auquel la Commission devra sans doute se conformer dans ses travaux), mais aussi les cas dans lesquels la dette ou l'obligation est inscrite dans des documents d'autres sortes. A la session précédente, la Commission a adopté l'article 12<sup>4</sup>, qui se réfère aux biens d'Etat immeubles et aux biens d'Etat meubles. Les titres, par exemple, peuvent être régis par la

<sup>4</sup> Pour texte, voir *Annuaire... 1976*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 118, doc. A/31/10, chap. IV, sect. B.

législation interne et, dans de nombreux systèmes juridiques, sont considérés comme des biens meubles. M. Pinto se demande si le régime qui sera mis au point pour les biens meubles des Etats concordera avec le régime que la Commission propose maintenant pour les dettes.

32. M. OUCHAKOV se joint aux félicitations adressées au Rapporteur spécial pour son rapport clair et succinct. Il tient à préciser la position de l'Union soviétique en ce qui concerne les « dettes de régime », dont il est question dans le rapport (A/CN.4/301 et Add.1, par. 46). L'URSS n'a pas purement et simplement « rejeté les dettes tsaristes » en tant que telles, comme il est dit dans le rapport. Pour ce qui est des dettes militaires, elle aurait été prête à reconnaître les prétentions de certains créanciers si ces créanciers avaient eux-mêmes reconnu ses prétentions concernant leurs propres dettes, qui consistaient à réparer les préjudices causés par l'intervention militaire de certains pays sur le territoire soviétique. En ce qui concerne les autres dettes, l'URSS était également prête à négocier, et certaines de ces dettes ont été réglées par accord mutuel avec d'autres pays. Il n'est donc pas juste de dire que l'Union soviétique a rejeté les dettes tsaristes.

33. M. SUCHARITKUL se demande s'il faut limiter la « dette d'Etat » à une obligation strictement financière, comme le fait le Rapporteur spécial dans la définition qu'il propose à l'article O. Si par dette d'Etat on entend une obligation exclusivement financière, la Commission étudiera-t-elle aussi la succession d'Etats en matière d'obligations non financières? Si ce n'est pas le cas, il faudrait peut-être élargir la définition de la dette d'Etat.

34. M. ŠAHOVIĆ voudrait savoir si le Rapporteur spécial a vraiment l'intention de terminer son projet d'articles avec la question de la succession aux dettes d'Etat, comme il l'a dit en présentant son rapport. Il est en effet indiqué dans le rapport de la CDI sur sa vingt-huitième session que la Commission envisage d'examiner d'autres questions, comme la question des archives et celle du règlement pacifique des différends<sup>6</sup>. Il serait donc utile d'avoir des précisions sur les intentions du Rapporteur spécial en ce qui concerne les limites de son étude.

35. M. DADZIE félicite le Président et les membres du Bureau de la Commission de leur élection, ainsi que le Rapporteur spécial pour la façon brillante dont il a présenté un rapport très fourni.

36. La Conférence des Nations Unies sur la succession d'Etats en matière de traités s'est tenue tout dernièrement, et la CDI s'occupe maintenant de l'aspect inverse de la question, à savoir la succession d'Etats dans les matières autres que les traités. De nombreuses dettes d'Etat naissent d'obligations découlant de traités, et si la Commission est tentée de se lancer dans l'examen de ces dettes, elle s'aventurera dans un domaine qui dépasse le cadre du présent sujet. Peut-être le Rapporteur spécial pourrait-il dire si la CDI doit aborder ces questions, et aider ainsi ses membres à formuler leurs idées sur un thème qui est assez peu connu. M. Dadzie participera volontiers à la discussion lorsque le champ d'action de la Commission aura été délimité avec précision.

37. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, relève que, dans son rapport, le Rapporteur spécial parle souvent de l'Etat prédécesseur comme d'un Etat diminué. Le projet d'article O veut être un article général, applicable à tous les types de succession d'Etats. Or, on ne peut guère qualifier l'Etat prédécesseur d'Etat diminué dans le cas d'une unification d'Etats, où l'Etat prédécesseur peut se retrouver non pas diminué mais au contraire agrandi.

38. D'autre part, la définition contenue dans le projet d'article O spécifie que la dette d'Etat s'entend « d'une obligation financière contractée par le gouvernement central de l'Etat et grevant les finances de cet Etat ». Dans les pays de type fédéral, comme le Brésil, les dettes financières sont très souvent contractées par un Etat de la fédération — l'équivalent d'une province dans d'autres pays — et garanties par le Trésor public. Peut-être serait-il donc préférable de parler d'une obligation financière « contractée par le gouvernement central de l'Etat ou grevant les finances de cet Etat ».

39. M. NJENGA félicite le Président et les membres du Bureau de la Commission de leur élection, et rend hommage au Rapporteur spécial pour avoir rédigé un rapport d'une si grande tenue dans des circonstances difficiles pour lui.

40. La distinction entre les dettes locales et les dettes localisées le préoccupe quelque peu. Une dette locale contractée par une municipalité, ou une division organisée de la collectivité jouissant d'une autonomie locale, serait, si elle est garantie par le gouvernement central, pratiquement une dette d'Etat. En fait, dans la plupart des cas, le créancier n'accordera pas le prêt ou le crédit en l'absence d'une telle garantie. Il s'ensuit que la portée des articles serait excessivement limitée si les dettes locales garanties par l'Etat étaient exclues de la question à l'examen. De plus, une dette localisée, c'est-à-dire une dette contractée par le gouvernement central pour une partie déterminée du territoire, revient presque au même qu'une dette d'une collectivité ou d'une entité locale garantie par l'Etat. En d'autres termes, l'autonomie financière, qui sert de fondement à la distinction entre la dette locale et la dette localisée, est une question de degré, car elle est toujours plus ou moins subordonnée aux limitations imposées par le gouvernement central. La différence entre une dette locale et une dette localisée, quand de telles dettes sont garanties par le gouvernement central, tend donc à s'estomper.

41. Le même argument s'applique aux dettes d'entreprises publiques qui sont garanties par l'Etat. Certains arrangements constitutionnels laissent parfois une autonomie totale aux entreprises publiques, mais, plus fréquemment, l'entreprise publique n'est qu'un élément de l'administration centrale — son autonomie financière est limitée, elle est généralement indirectement responsable vis-à-vis de cette administration, qui en surveille constamment les activités. Peut-être le Rapporteur spécial pourrait-il donner son avis sur ces points, de manière qu'on puisse trouver le moyen d'incorporer cet élément de garantie du gouvernement central dans la définition et élargir ainsi la portée des articles.

42. M. VEROSTA estime que la succession d'Etats en matière de dettes d'Etat pose une question de principe. Le projet d'articles ne doit pas, théoriquement, toucher aux

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 116 et 117, doc. A/31/10, par. 103.

questions de succession d'Etats en matière de traités, qui font l'objet d'un autre projet de convention. Mais les dettes d'Etat ne sont pas toujours fondées sur des traités régis par le droit international : elles peuvent également reposer sur des contrats — conclus, par exemple, avec des consortiums bancaires — qui ne sont pas régis par le droit international. Ainsi, après la dissolution de la monarchie danubienne, les problèmes financiers et économiques de l'Autriche et de la Hongrie ont été réglés par des traités — le Protocole de Genève de 1922 et le Protocole de Lausanne de 1931 — régis par le droit international, alors que les problèmes financiers et économiques de la Tchécoslovaquie et de la Yougoslavie ont été réglés par des emprunts plus ou moins privés, accordés par un consortium de banques et garantis par l'Etat, qui n'étaient pas régis par ce droit.

### Organisation des travaux

43. M. QUENTIN-BAXTER tient tout d'abord à féliciter le Président et les membres du Bureau de la Commission de leur élection.

44. Le contraste est frappant entre la situation actuelle et celle qui existait six ans auparavant lorsque la CDI s'était engagée dans un débat de fond sur son programme à long terme, ses conditions de travail et les obligations qui lui restaient à remplir. La présence d'un grand nombre de membres de la Commission à la prochaine conférence sur le droit de la mer ne pourra, certes, que profiter à la CDI elle-même et enrichir l'expérience des membres en question. Il n'en résulte pas moins que, pendant la session en cours, il sera parfois difficile de réunir un nombre suffisant de membres pour que la Commission travaille normalement. Il est clair par ailleurs que, celle-ci ayant depuis longtemps l'habitude d'examiner les questions délicates et fondamentales de la responsabilité des Etats en début de session, le fait de devoir traiter cette matière en fin de session ajoutera encore à ses difficultés. Comme l'expérience a montré que les projets d'articles sur ce sujet exigent généralement un examen prolongé, les membres du Bureau de la Commission devront faire face à un problème qui ne se pose pas en temps normal.

45. La CDI ne doit jamais perdre de vue ses rapports avec l'Assemblée générale. La question du volume des rapports de la Commission — dont M. Ago a parlé à la 1414<sup>e</sup> séance — n'est qu'un des exemples montrant qu'elle doit toujours s'efforcer de rester en parfaite intelligence avec l'Assemblée générale. Ces dernières années, les membres de la Sixième Commission ont loué tout particulièrement les efforts faits par la CDI pour revoir ses méthodes de travail ; quelles que soient les contraintes de la présente session, la Commission ne doit donc pas perdre de vue la nécessité de se pencher sur cette question. Il faut manifestement reprendre l'idée de M. Kearney, qui préconisait la création d'un comité de planification<sup>5</sup>. M. Quentin-Baxter espère que, grâce à la présence d'un plus grand nombre de membres à la fin de la session en cours, il sera possible de consacrer un peu de temps à l'examen du

programme à long terme, du rôle de la Commission et de la façon dont l'Assemblée générale considère ses travaux.

46. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit qu'il partage les préoccupations de M. Quentin-Baxter. L'Assemblée générale a beaucoup apprécié le travail du groupe de planification officieux ; presque tous les membres de la Sixième Commission se sont déclarés satisfaits de la façon dont la CDI s'efforce d'améliorer ses procédures et d'organiser ses travaux futurs. La question d'un groupe ou comité de planification officieux sera presque certainement posée à la prochaine réunion du Bureau élargi.

47. M. EL-ERIAN rappelle qu'à la Sixième Commission un certain nombre de représentants ont demandé s'il ne serait pas possible de publier le rapport de la CDI en deux parties<sup>7</sup>. Il exprime l'espoir que cela pourra se faire, car les gouvernements et les délégations disposeront ainsi de plus de temps pour l'étudier.

48. M. RYBAKOV (Secrétaire de la Commission) dit qu'il n'est pas impossible de publier le rapport de la CDI en deux parties si cela doit en faciliter l'étude aux délégations à la Sixième Commission. Il faudrait pour cela qu'après l'examen d'une question les projets d'articles et les commentaires y relatifs du Rapporteur spécial puissent être prêts à être approuvés vers le milieu de la session.

*La séance est levée à 12 h 55.*

<sup>7</sup> Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, trente et unième session, Annexes*, point 106 de l'ordre du jour, doc. A/31/370, par. 243.

## 1417<sup>e</sup> SÉANCE

*Jeudi 12 mai 1977, à 10 h 10*

*Président : M. José SETTE CÂMARA*

*Présents : M. Ago, M. Bedjaoui, M. Calle y Calle, M. Castañeda, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sucharitkul, M. Thiam, M. Tsuruoka, M. Verosta, M. Yankov.*

### Succession d'Etats dans les matières autres que les traités (*suite*) [A/CN.4/301 et Add.1] [Point 3 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES  
PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (*suite*)

ARTICLE O (Définition de la dette d'Etat)<sup>1</sup> [*suite*]

1. M. FRANCIS félicite le Rapporteur spécial de la très haute qualité de son neuvième rapport (A/CN.4/301 et Add.1) et de son exposé liminaire. La présentation du rapport en chapitres aidera beaucoup à la compréhension d'un sujet complexe.

<sup>5</sup> Voir *Annuaire... 1976*, vol. I, p. 304, 1413<sup>e</sup> séance, par. 19 ; et A/CN.4/L.252.

<sup>1</sup> Pour texte, voir 1416<sup>e</sup> séance, par. 1.