

Document:-
A/CN.4/SR.1417

Compte rendu analytique de la 1417e séance

sujet:
Succession d'Etats 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>)*

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^e 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 planification⁵. 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 parties⁷. 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.

⁷ 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^e 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)¹ [*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.

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

¹ Pour texte, voir 1416^e séance, par. 1.

2. En cherchant à délimiter la notion de dette d'Etat, le Rapporteur spécial a souligné ce qu'il jugeait en être les éléments essentiels et indiqué aussi certains éléments qui, à son avis, devraient en être exclus. A cet égard et pour ce qui est de la définition de la dette d'Etat proposée dans l'article O, M. Francis serait reconnaissant au Rapporteur spécial de bien vouloir dire s'il peut y avoir des raisons particulières pour qu'une dette d'Etat soit imputable à une institution plutôt qu'à l'ensemble des ressources nationales d'un pays, comme c'est généralement le cas.

3. M. SUCHARITKUL rappelle que M. Reuter a évoqué² la possibilité d'un accord conclu par l'Etat avec une organisation internationale — par exemple, le FMI, la BIRD ou la Banque asiatique de développement. Il faut, en effet, envisager aussi la possibilité de la succession aux dettes d'Etat contractées à l'égard d'une organisation internationale. Or, les organisations internationales se composent d'Etats membres et les fonds de ces organisations proviennent des contributions des Etats membres, c'est-à-dire de fonds étatiques. Toutefois, les créanciers peuvent aussi être des établissements financiers privés ou des ressortissants nationaux ou étrangers. Dans ce cas, l'obligation financière de l'Etat est une obligation strictement interne, qui n'entre pas dans le cadre du droit international — ou ne peut y entrer qu'après épuisement des recours internes. M. Sucharitkul estime donc qu'il faut laisser de côté, pour le moment, cette catégorie de dettes d'Etat contractées à l'égard d'un tiers privé, qui relève du domaine de la responsabilité des Etats.

4. M. CALLE Y CALLE dit que le dernier rapport du Rapporteur spécial est aussi clair et documenté que les précédents. C'est un résultat d'autant plus remarquable que la Commission entre maintenant dans un domaine où il n'existe pas de règles universelles de droit international : il n'y a pas de règle absolue qui détermine la succession aux dettes, qu'il s'agisse de dettes nationales, de dettes publiques, de dettes de régime ou d'autres dettes.

5. S'il est important de déterminer la source d'une dette d'Etat, il est indispensable de définir qui doit la payer. En d'autres termes il faut déterminer si une dette continue d'être liée à l'entité qui l'a contractée ou si, dans des circonstances précises et parce que de bonnes raisons justifient un tel changement, le débiteur initial peut être remplacé par un autre débiteur. Dans son rapport, le Rapporteur spécial a fait allusion à ce qu'il a appelé la prise en charge « volontaire et spontanée » des dettes d'Etat espagnoles par les républiques de l'ancienne Amérique espagnole, lors de leur accession à l'indépendance (A/CN.4/301 et Add.1, par. 281 à 294). Dans le cas du Pérou, du moins, l'acceptation de la dette espagnole a été moins volontaire qu'il y paraît, car c'était une condition imposée par l'Espagne pour reconnaître l'indépendance.

6. M. Calle y Calle approuve la définition de la dette d'Etat proposée par le Rapporteur spécial dans le projet d'article O, qui pourrait servir de base à l'élaboration de règles spécifiques concernant les différents types de dettes d'Etat examinés plus loin dans le rapport.

7. M. OUCHAKOV partage entièrement le point de vue que le Rapporteur spécial a adopté au chapitre I^{er} de son

rapport en décidant de limiter son étude aux dettes de l'Etat prédécesseur, à l'exclusion de toute autre catégorie de dettes. Il estime, en effet, que la Commission ne doit se préoccuper que des dettes d'Etat. Mais que faut-il entendre par « dette d'Etat »? M. Ouchakov estime qu'une « dette d'Etat » est une « dette de l'Etat », selon la définition qu'en a donnée Alexandre Sack. Cette définition, que le Rapporteur spécial a citée au paragraphe 60 de son rapport et dont il a critiqué le caractère quasi tautologique, a du moins le mérite d'exclure les dettes de gouvernement et les dettes de régime. On peut se demander, d'ailleurs, s'il convient de parler de « dettes de gouvernement ». En effet, le gouvernement, en tant qu'organe, ne possède rien et, lorsqu'il contracte un emprunt, c'est au nom de l'Etat qu'il agit. Il est tout aussi difficile de parler de « dettes de régime », car ce n'est pas le régime en tant que tel, mais l'Etat, qui possède la fortune. Il est donc juste de définir les « dettes d'Etat » comme les « dettes de l'Etat ». C'est là un point très important, car la Commission ne doit se préoccuper que des relations entre sujets de droit international qui sont régies par le droit international public. Par conséquent, seules les dettes contractées par un sujet de droit international à l'égard d'un autre sujet international et, partant, régies par le droit international public, doivent retenir son attention. Le Rapporteur spécial a donc eu raison de limiter son étude aux dettes d'Etat et d'écartier les autres catégories de dettes, car ces dernières ne sont pas régies par le droit international public, mais par le droit international privé, qui correspond à tel ou tel système de droit interne.

8. On pourrait se contenter de dire que la dette d'Etat s'entend d'une obligation internationale, car, une obligation de droit international ne pouvant naître qu'entre des sujets de droit international, on limiterait ainsi l'étude aux dettes contractées par un sujet de droit international à l'égard d'un autre sujet de droit international. Mais on pourrait également préciser qu'il s'agit des dettes de l'Etat prédécesseur, comme le Rapporteur spécial le propose dans son rapport.

9. M. Ouchakov pense que le Rapporteur spécial a eu raison de préciser, dans la définition qu'il propose à l'article O, que « la dette d'Etat s'entend d'une obligation financière », car une dette est toujours une obligation financière. Mais il ne s'agit pas toujours d'une obligation financière assumée par un Etat à l'égard d'un autre Etat ou de plusieurs Etats, considérés en groupe ou séparément. Il peut s'agir également d'une obligation financière assumée par un Etat à l'égard de sujets de droit international autres que des Etats — par exemple à l'égard d'une organisation internationale. Il faudrait donc préciser qu'une dette d'Etat est une obligation financière assumée par un Etat à l'égard d'autres Etats ou à l'égard d'autres sujets de droit international.

10. Il faudrait peut-être préciser également qu'il s'agit d'une dette d'Etat licite selon le droit international. Cependant, M. Ouchakov pense qu'il n'est pas vraiment nécessaire de l'indiquer expressément dans le projet d'articles, car il y a là une présomption qu'il suffit de mettre en évidence dans le commentaire. Dans le cas du projet sur la succession d'Etats en matière de traités, la Commission a également présumé que la succession d'Etats était limitée aux traités valables et n'a pas posé la question de la validité

² 1416^e séance, par. 28.

ou de la légitimité des traités, estimant que cette question relevait de la Convention de Vienne sur le droit des traités³.⁴ La Commission doit donc partir de l'hypothèse que le projet d'articles ne vise que les dettes licites en vertu du droit international, mais elle n'a pas à s'interroger sur les règles qui déterminent la légitimité des dettes, puisqu'elle ne s'occupe pas des dettes en tant que telles, mais de la succession d'Etats à celles-ci.

11. La Commission ne doit pas non plus se préoccuper de la manière dont l'Etat a contracté une obligation financière à l'égard d'un autre sujet de droit international. Que l'obligation ait été contractée par l'intermédiaire du gouvernement central ou par l'intermédiaire d'une personne privée autorisée importe peu : il suffit qu'il y ait une obligation financière.

12. La source de l'obligation n'entre pas non plus en ligne de compte. Peu importe qu'une obligation soit conventionnelle ou non : ce qui importe, c'est qu'il y ait une obligation financière licite. La manière dont cette obligation est née est sans objet. M. Ouchakov se demande, à cet égard, s'il convient d'employer le mot « contractée », car l'obligation ne naît pas forcément d'un contrat.

13. La succession d'Etats en matière de dettes d'Etat pose plusieurs questions importantes. Comme l'a dit M. Sette Câmara⁵, dans certains Etats comme le Brésil, les différents Etats qui composent la fédération peuvent assumer leur propre part de certaines obligations financières ; ils peuvent donc avoir des dettes. C'est le cas, notamment, des républiques soviétiques et aussi des cantons suisses. On peut donc se demander, dans le cas d'un Etat fédéral ou d'une union d'Etats, si seules les dettes du gouvernement central doivent être prises en considération ou s'il faut également tenir compte des dettes contractées par les parties composantes de l'Etat. M. Ouchakov estime, pour sa part, qu'on peut prendre en considération les dettes des parties composantes si ces parties sont sujets de droit international. Il rappelle que le même problème s'est posé à propos de la succession d'Etats en matière de traités, car les parties composantes d'une union d'Etats peuvent conclure des traités lorsqu'elles sont sujets de droit international. Il est vrai que la Commission a écarté cette question dans le cas de la succession d'Etats en matière de traités. Elle pourrait donc faire de même dans le cas présent.

14. Un problème se pose également dans le cas des anciens territoires dépendants. Il se peut, en effet, que l'Etat métropolitain ou la puissance administrante ait assumé certaines obligations financières envers le territoire placé sous son administration. Mais il s'agit alors d'une dette contractée par l'Etat prédécesseur à l'égard de l'Etat successeur.

15. M. Ouchakov estime que la question des gages et des garanties n'entre pas dans le cadre du projet ; elle relève d'un autre domaine du droit international.

16. La question des « dettes localisées » se pose en cas de transfert d'une partie de territoire d'un Etat à un autre ou en cas de séparation d'Etats ou d'union d'Etats. Mais on peut se demander si c'est vraiment la dette proprement dite qui est localisée, ou si ce n'est pas plutôt les biens ou les fonds qui sont à l'origine de la dette et qui sont utilisés au profit du territoire. Cette question est peut-être la plus délicate de toutes et la plus difficile à régler.

17. M. QUENTIN-BAXTER dit que le dernier rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/301 et Add.1) représente un travail d'une grande érudition. Le fait que celui-ci se soit concentré, dans son rapport, sur la question des dettes d'Etat n'implique pas de sa part — M. Quentin-Baxter en est certain — l'intention de passer sous silence la question très importante des archives dans ce qui sera finalement la série complète des projets d'articles.

18. Le Rapporteur spécial a dit que la tâche très difficile qui attendait la Commission sur la question des dettes d'Etat pouvait être considérée comme le pendant de ce qui avait déjà été fait sur la question des biens d'Etat. Il serait très dangereux de partir du principe que les règles applicables aux biens d'Etat le sont nécessairement à n'importe quel autre sujet, mais l'idée que les articles déjà adoptés par la CDI sur ce thème peuvent servir de modèle pour l'étude de la question des dettes d'Etat peut être prise comme hypothèse de travail. Lorsque la Commission a examiné la question des biens d'Etat, il est apparu clairement que la pratique était très diverse et que les auteurs n'étaient jamais réellement parvenus à se mettre d'accord sur les limites du sujet de la succession d'Etats dans les matières autres que les traités. La leçon à en tirer est que l'étude de la succession d'Etats devrait se limiter aux effets immédiats du changement de souveraineté, laissant de côté des questions telles que les relations de l'Etat successeur avec des particuliers ou des Etats tiers, qui relèvent du domaine des règles primaires régissant la responsabilité des Etats à l'égard des étrangers, etc. L'essentiel de la question est exprimé à l'article 4⁶, et réside dans les rapports entre le changement de personnalité internationale et le droit interne de l'Etat prédécesseur.

19. Pour M. Quentin-Baxter, c'est là une notion qui doit être appliquée aussi à l'étude de la succession aux éléments négatifs des biens d'Etat : les obligations. Ceci étant, son opinion est très proche de ce que d'autres membres de la Commission ont dit de la portée de ces obligations. Pour ce qui est de la question des garanties soulevée par M. Njenga⁷, par exemple, il estime qu'en principe une dette garantie par un Etat constitue une obligation financière éventuelle de cet Etat, et qu'en tant que telle elle rentre dans le cadre de la définition de la dette d'Etat actuellement proposée. On peut rappeler aussi, à propos de la question posée par M. Verosta à la précédente séance sur le point de savoir si les obligations d'Etat sont nécessairement financières, que la CPJI avait défini le cas des colons allemands en Pologne comme une question de succession de la Pologne à des obligations — à l'égard des personnes vivant sur son territoire — qui avaient été

³ Voir *Annuaire... 1974*, vol. II (1^{re} partie), p. 186, doc. A/9610/Rev.1, chap. II, sect. D, commentaire de l'article 6.

⁴ Pour le texte de la Convention, voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 309. Ci-après dénommée « Convention de Vienne ».

⁵ 1416^e séance, par. 38.

⁶ Voir ci-dessus 1416^e séance, note 2.

⁷ 1416^e séance, par. 40 et 41.

antérieurement celles de l'Allemagne⁸. M. Quentin-Baxter pense donc que la Commission pourrait appliquer, à l'égard de la succession aux obligations, des principes aussi généraux que ceux qu'elle a retenus pour l'étude de la succession aux biens.

20. A ce propos, il appelle l'attention sur le problème de l'Etat tiers, qui est examiné au chapitre II du rapport du Rapporteur spécial. La distinction fondamentale entre la succession en matière de traités et la succession dans les matières autres que les traités réside dans le fait que la première forme de succession implique nécessairement la substitution d'un sujet de droit international à un autre sujet de droit international dans des relations avec un ou plusieurs sujets de droit international, tandis que la seconde met essentiellement en présence deux parties seulement, à savoir l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. C'est précisément la raison pour laquelle la CDI a décidé de limiter son attention à la succession aux biens et aux dettes d'Etat, étant donné que les biens et les obligations qui sont au nom d'une entité autre que l'Etat prédécesseur ou l'Etat successeur ne seront pas automatiquement concernés par la succession en tant que telle. Si cette limitation est maintenue, la Commission devra examiner une fois de plus si les articles qu'elle s'apprête à rédiger doivent être exactement le pendant des articles relatifs à la succession aux biens d'Etat ou si elle doit voir la question sous un angle plus restreint. M. Quentin-Baxter n'est pas certain que cette dernière solution soit la bonne, bien qu'il sache très bien que l'application aux dettes ou aux autres obligations d'Etat des catégories utilisées à propos des biens d'Etat soulèvera maints problèmes — y compris peut-être celui de devoir tenir compte du rapport entre les droits positifs et les dettes et obligations qui sont associées d'une manière quelconque à ces droits. Il songe à ce propos à la maxime de droit privé selon laquelle on ne peut à la fois approuver et réprouver, idée qu'il faudra peut-être incorporer dans le projet d'articles à un endroit ou à un autre.

21. Enfin, la CDI voudra peut-être d'abord adopter une notion de l'obligation d'Etat plus large que celle qu'implique la mention, au projet d'article O, d'un lien avec les finances de l'Etat. Toutes les obligations que la Commission aura à examiner ne présentent pas ce lien.

22. M. EL-ERIAN félicite le Rapporteur spécial de son rapport magistral sur une question à propos de laquelle il existe, en jurisprudence et dans la doctrine, des avis très divers. D'une façon générale, il approuve la méthode adoptée par le Rapporteur spécial.

23. C'est à juste titre que le Rapporteur spécial a attiré l'attention, dans la section A du chapitre I^{er}, sur le fait qu'en droit privé la relation entre débiteur et créancier est personnelle, et il a eu raison de se poser la question de savoir s'il en va de même en droit international. Il ne faut établir d'analogies entre le droit privé et le droit international qu'avec la plus grande circonspection, car si le premier est à l'origine du second, le droit international est désormais une science distincte, et les obligations qui en découlent diffèrent des obligations entre particuliers régies

par le droit privé. La même observation vaut pour la référence faite par M. Quentin-Baxter à l'inclusion possible, dans le projet, d'une disposition précisant que tout avantage doit être accepté avec l'obligation qui l'accompagne. Il en est ainsi à cause des différences existant non seulement entre le droit international et le droit privé, mais aussi entre les systèmes de droit privé eux-mêmes. En droit musulman, par exemple, il ne peut y avoir de succession sans règlement préalable des dettes, de sorte qu'une dette n'est pas transmise au successeur, mais reste attachée au patrimoine de la personne qui l'a contractée.

24. Pour ce qui est de la relation entre le sujet à l'examen et la responsabilité des Etats, M. El-Erian souscrit à la déclaration faite par le Rapporteur spécial dans la première phrase du paragraphe 32 de son rapport. Le Rapporteur spécial a manifestement pris grand soin de distinguer les problèmes qui concernent l'étude en cours et les autres problèmes, qui ne sont pas à proprement parler des problèmes de succession d'Etats, mais à propos desquels la responsabilité des Etats peut être engagée. M. El-Erian estime que le Rapporteur spécial a donné une juste définition de ce qu'est la dette d'Etat et a évité, à bon droit, d'employer l'expression « dette publique », qui prête à confusion. Il admet, avec M. Ouchakov, que la dette en question doit être licite et être véritablement la dette d'un Etat.

25. Enfin, le Rapporteur spécial a eu raison de souligner, au paragraphe 92 de son rapport, que le paiement des dettes est nécessaire au maintien d'un bon ordre juridique international mais que, d'autre part, des considérations d'équité veulent qu'on permette à l'Etat débiteur de rester une entité viable. Tenir compte de ces deux exigences est l'une des principales difficultés auxquelles la Commission doit faire face.

26. M. AGO constate qu'au chapitre I^{er} de son rapport le Rapporteur spécial s'est attaché à délimiter avec beaucoup de précision la portée du sujet à l'étude. Il a ainsi été conduit à opérer des choix qui, comme toujours en matière de délimitation, comportent nécessairement une part d'arbitraire. La question n'est pas tellement de savoir s'ils sont bons ou mauvais, mais s'ils sont bien dans la ligne des objectifs visés par la Commission.

27. La notion d'Etat que retient le Rapporteur spécial aux fins de la définition de la dette d'Etat est celle qui a normalement cours en droit interne. Il exclut les dettes des collectivités territoriales de même que les dettes contractées par une entité non territoriale, comme un établissement public, et propose de ne prendre en considération que les dettes contractées par le « gouvernement central ». A ce propos, M. Ago fait observer qu'il vaudrait peut-être mieux parler d'un organe central de l'appareil étatique, afin de couvrir les dettes que peut contracter, par exemple, la banque centrale de l'Etat. Ce qui préoccupe quelque peu M. Ago, c'est que la notion d'Etat retenue par le Rapporteur spécial est tout à fait différente de celle que la Commission a adoptée en matière de responsabilité des Etats, où l'Etat est considéré comme un sujet de droit international présentant une unité extérieure, quand bien même il se décompose en une pluralité de personnes à l'intérieur. Dans l'étude du sujet de la responsabilité des Etats, il a été clairement établi qu'un fait internationalement illicite est

⁸ Avis consultatif du 10 septembre 1923 au sujet de certaines questions touchant les colons d'origine allemande dans les territoires cédés par l'Allemagne à la Pologne (*C.P.J.I.*, série B, n° 6).

considéré comme un fait de l'Etat, quand bien même il émane, par exemple, d'une municipalité, d'un Etat membre d'un Etat fédéral ou d'un établissement public. Certes, la Commission est libre d'adopter pour un sujet différent une conception différente de l'Etat, mais elle doit être bien consciente des conséquences que pourrait entraîner un tel choix. Si, par exemple, un Etat violait une obligation internationale se rattachant à une dette, et que l'auteur direct de la violation était une collectivité territoriale, la responsabilité de cet Etat serait engagée sur le plan international, mais sa dette ne tomberait pas sous le coup de l'article O proposé par le Rapporteur spécial en matière de succession d'Etats. Au cas où le Rapporteur spécial entendrait exclure les dettes des collectivités territoriales — et surtout celles des établissements publics — non pour de véritables raisons de principe mais seulement pour simplifier l'étude du sujet, il conviendrait peut-être de réfléchir avant d'adopter, comme notion de l'Etat, une notion de droit interne.

28. La question des « dettes odieuses » et des dettes de régime, sur laquelle le Rapporteur spécial a l'intention de revenir ultérieurement, appelle dès à présent quelques observations. Aux paragraphes 45 à 47 de son neuvième rapport, le Rapporteur spécial oppose les dettes d'Etat aux dettes de régime. Il est ainsi nécessairement amené à faire appel à des notions vagues, comme celles de régime et de changement de régime. Le terme « régime » a un sens imprécis; c'est ainsi qu'en France on a parlé de l'Ancien Régime pour désigner non pas un régime transitoire mais toute la période de la monarchie antérieure à la Révolution. Quant à l'expression « changement de régime », elle peut s'appliquer, dans des cas extrêmes, à un changement d'Etat, mais elle vise le plus souvent un changement de gouvernement. La définition des dettes de régime formulée par Charles Rousseau et à laquelle se réfère le Rapporteur spécial n'est guère éclairante. Selon cette définition, ces dettes sont celles que contracte l'Etat

dans l'intérêt momentané d'une certaine forme politique, ce qui comprend, en temps de paix, *les dettes d'asservissement*, spécialement contractées en vue de la colonisation ou de l'assimilation d'un territoire déterminé, et, en période d'hostilités, *les dettes de guerre*⁹.

Une telle formulation laisse bien des doutes. Est-ce l'intérêt de la forme politique qui est momentané, ou la forme politique elle-même? Il est à noter d'autre part que les dettes de guerre naissent normalement après la fin des hostilités. Comme M. Ouchakov l'a fait observer¹⁰, on peut d'ailleurs poser la question de la licéité de la dette, mais c'est une question fort délicate. Une dette imposée par un Etat agresseur à la suite d'une guerre d'agression serait sans doute considérée comme n'étant pas valable, tandis qu'une dette imposée par la victime victorieuse d'une guerre d'agression ne serait pas à ranger parmi les dettes odieuses.

29. C'est avec raison que le Rapporteur spécial a distingué une catégorie spéciale de dettes, qualifiées de dettes localisées; ce sont des dettes contractées par l'Etat prédécesseur au profit d'une partie déterminée de son territoire, lequel peut s'en séparer par la suite. Toutefois, en cas de séparation d'une partie de territoire, des problèmes de succession aux dettes peuvent se poser même si cette dette

n'a pas été contractée dans l'intérêt exclusif de la partie du territoire en question. Le cas serait simple si, par exemple, le Royaume-Uni contractait une dette en faveur du développement de l'Irlande du Nord et que celle-ci se sépare ensuite du Royaume-Uni; mais que se passerait-il, dans cette hypothèse, si la dette avait été contractée au profit de l'ensemble du territoire du Royaume-Uni? Il importerait de tenir compte de tels cas.

30. Enfin, M. Ago, se référant à une question soulevée par M. Reuter¹¹ et reprise par M. Ouchakov¹² — l'origine de la dette —, fait observer qu'il n'est pas impropre, en français, de parler d'une dette « contractée » par l'Etat prédécesseur, le terme « contracté » ne renfermant pas l'idée de contrat. Il tient cependant à souligner que, si la dette résulte d'un fait illicite, on peut se retrouver devant les difficultés tenant au fait que la notion d'Etat n'est pas la même dans l'article à l'examen et dans le projet d'articles relatifs à la responsabilité des Etats.

31. Compte tenu des considérations qui précèdent, M. Ago invite la Commission à réfléchir encore avant d'adopter la définition proposée de la dette d'Etat.

32. M. CASTAÑEDA dit que le Rapporteur spécial a fait un remarquable effort de systématisation dans un domaine très délicat et extrêmement mouvant, qui englobe nombre de notions imprécises et où les éléments de droit privé eux-mêmes manquent de clarté. Il est évident que le Rapporteur spécial a été obligé de faire un choix parmi des notions mal identifiées, et un choix de ce genre comporte nécessairement une part d'arbitraire.

33. Pour l'essentiel, M. Castañeda souscrit au choix fait par le Rapporteur spécial du domaine à étudier et approuve pleinement la méthode consistant à éliminer progressivement un certain nombre d'entités liées à l'Etat, de façon à concentrer l'étude sur la dette de l'Etat prédécesseur, soit à l'égard d'un Etat tiers, soit à l'égard de l'Etat successeur. En fait, l'étude porte essentiellement sur la dette de l'Etat prédécesseur. Le Rapporteur spécial semble même donner à entendre que le rapport concerne uniquement la dette de l'Etat prédécesseur à l'égard d'un Etat tiers, puisque — comme il le souligne fort justement au paragraphe 57 — décider de transmettre la dette de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur reviendrait à l'annuler ou l'éteindre. Cette observation pertinente élimine, pratiquement, la dette de l'Etat prédécesseur à l'égard de l'Etat successeur, et c'est bien là, selon M. Castañeda, la façon dont il convient de circonscrire le problème, qui se trouve dès lors axé sur la dette de l'Etat prédécesseur à l'égard d'un Etat tiers.

34. Il reste toutefois quelques points à élucider. Il semble bien que la question de l'origine de la dette soit réglée au paragraphe 61 du rapport, selon lequel, bien que le Rapporteur spécial raisonne lui-même sur des cas d'emprunts d'Etat, il est entendu que la dette d'Etat peut être une dette commerciale, administrative ou autre. C'est précisément à cet égard que le Rapporteur spécial a été obligé de faire un choix quelque peu arbitraire, mais néanmoins juste. La Commission ne devrait envisager que les dettes patrimoniales, autrement dit ayant un caractère pécuniaire, encore

⁹ Voir A/CN.4/301 et Add.1, par. 47.

¹⁰ Voir ci-dessus par. 10.

¹¹ 1416^e séance, par. 28.

¹² Ci-dessus par. 12.

que la notion de dette — il convient de le relever — ne soit pas nettement définie en droit international. Même en droit privé, la plupart des législations définissent simplement les notions de débiteur et de créancier, mais pas celle de « dette » proprement dite. Par contre, la notion plus large d'obligation — celle-ci devant éventuellement être exécutée ou non exécutée dans un contexte qui n'est pas nécessairement financier — existe effectivement en droit privé. M. Quentin-Baxter a parlé¹³ d'obligations contractuelles des Etats à l'égard de ressortissants d'un autre pays : le sujet est incontestablement lié à la succession d'Etats, mais il s'agit d'une question distincte, que la Commission devra examiner en temps utile.

35. M. Castañeda estime que les observations de M. Ouchakov et de M. Ago au sujet des dettes « licites » et « illicites » sont justes, mais lui-même ira jusqu'à affirmer qu'une dette doit être licite pour pouvoir être considérée comme une obligation au regard du droit, ce qui revient à dire implicitement que l'étude porte uniquement sur les dettes licites.

36. Le mot clef « contractée », employé dans le projet d'article O, n'implique pas qu'il s'agisse d'une dette contractuelle, mais d'une dette volontairement assumée par l'Etat. Cet aspect volontaire de la question exclut donc tout acte délictueux ou quasi délictueux pouvant donner naissance à une obligation. M. Castañeda n'est pas entièrement convaincu par les raisons que le Rapporteur spécial avance, au paragraphe 40 de son rapport, pour justifier cette manière de voir. Il est certainement exact que les dettes de nature délictuelle, nées des actes illicites commis par l'Etat prédécesseur, soulèvent des problèmes particuliers de succession, que la solution de ces problèmes est régie avant tout par les principes de la responsabilité internationale de l'Etat, et que l'importance de ces dettes est bien moindre que celle des dettes contractuelles. Toutefois, il existe des cas où les dettes de nature délictuelle pourraient bien avoir une certaine importance, et M. Castañeda ne voit pas pourquoi une catégorie du droit aussi importante que les actes illicites devrait être exclue de l'étude. M. Ago a parlé d'actes d'une collectivité qui engagent la responsabilité de l'Etat, mais, quel que soit l'organe ou l'entité auteur de l'acte, la question qui se pose est de savoir si la Commission doit ou non, d'une manière générale, exclure les obligations résultant d'actes autres que les actes licites volontaires. De l'avis de M. Castañeda, tous actes qui engendrent des obligations internationales devraient être inclus dans l'étude. Peut-être serait-il donc souhaitable de remplacer, dans le projet d'article O, les mots « contractée par le » par « à la charge du », élargissant ainsi le champ d'application de la définition, si le Rapporteur spécial accepte qu'il en soit ainsi.

37. La notion de dette contractée par une collectivité locale mais garantie par l'Etat doit être examinée plus avant, car il sera difficile de dire, le cas échéant, s'il s'agit d'une dette locale ou d'une dette d'Etat. Par ailleurs, les dettes localisées posent des problèmes très complexes. A la session précédente, au cours du débat sur la succession aux biens d'Etat en cas de séparation de parties d'un Etat, M. Njenga a donné l'excellent exemple d'un barrage dont

le coût aurait été payé par toutes les parties de l'Etat prédécesseur et qui pourrait être attribué à l'Etat successeur sur le territoire duquel il se trouve¹⁴. Dans le cas d'une dette contractée pour la construction d'un barrage, il sera difficile de faire la part de l'avantage local ou localisé et de l'avantage retiré par le pays en général. La solution adoptée par le Rapporteur spécial est acceptable, mais il faudra alors examiner de très près le type de problèmes auxquels elle pourrait donner lieu.

38. Enfin, au sujet des dettes de régime, le Rapporteur spécial a eu raison de faire remarquer, au paragraphe 46 du rapport, que les dettes en question doivent être considérées comme des dettes d'Etat. Par conséquent, le problème d'une succession de gouvernements, par opposition à une succession d'Etats, ne se pose pas pour le moment. Plus tard, au cours de l'examen du chapitre III du rapport, la Commission pourra voir si le phénomène de la succession d'Etats entraîne le transfert des dettes de régime à l'Etat successeur et si les conclusions du Rapporteur spécial à cet égard sont justes.

39. M. ŠAHOVIĆ souligne l'utilité du débat général auquel donne lieu l'étude du chapitre I^{er} du rapport à l'examen. Il importe avant tout de tenir compte de l'orientation que la Commission a donnée jusqu'à présent à son étude de la succession d'Etats dans les matières autres que les traités. Cette orientation se fonde sur une analyse empirique, qui devrait combler les lacunes et résoudre les contradictions de la doctrine et de la jurisprudence. Pour formuler des règles modernes et bien adaptées aux besoins actuels, la Commission devrait s'employer tout spécialement à étudier la pratique suivie après la seconde guerre mondiale en matière de succession aux dettes d'Etat, notamment par les banques internationales. Comme il n'existe pas, dans ce domaine, de règles coutumières générales acceptables par tous, il convient de poursuivre le débat général et, conformément à la pratique de la Commission, de laisser l'élaboration des définitions pour la dernière étape de ses travaux.

40. Au sujet de la définition de la dette d'Etat contenue dans le projet d'article proposé par le Rapporteur spécial, il importe de souligner les aspects internationaux du problème, sans négliger pour autant l'organisation interne de l'Etat. Dans son rapport, le Rapporteur spécial a commencé par étudier la notion de dette en tant que telle, mais il a bien fait d'envisager ensuite cette notion dans une optique internationale.

41. Pour mettre au point une définition de la dette d'Etat, la Commission devrait donc tenir compte de l'aboutissement du présent débat en ce qui concerne l'aspect interne et l'aspect international de la fonction étatique ainsi que de la définition de la succession d'Etats, qui met l'accent sur la notion de territoire. En définitive, mieux vaudrait que la Commission attende d'avoir examiné les autres chapitres du rapport. Il faudrait, en effet, qu'elle règle d'abord la question des rapports entre l'Etat prédécesseur, l'Etat successeur et les Etats tiers.

42. Enfin, M. Šahović souligne que la question de la succession aux dettes d'Etat, qui concerne essentiellement

¹³ Ci-dessus par. 19.

¹⁴ Voir *Annuaire... 1976*, vol. I, p. 233, 1400^e séance, par. 6.

le passage des dettes de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur, est une question qui met en cause deux souverainetés. Il estime qu'en fin de compte, quels que soient les aspects juridiques du problème, l'Etat successeur doit exprimer sa volonté.

La séance est levée à 13 h 10.

1418^e SÉANCE

Vendredi 13 mai 1977, à 10 h 35

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.

Organisation des travaux (suite*)

1. Le PRÉSIDENT dit que le Bureau élargi a recommandé de tenir la séance spécialement consacrée à rendre hommage à la mémoire de M. Hambro le lundi 16 mai 1977, à 15 heures. Mme Hambro ne pourra malheureusement y assister, mais l'ambassadeur de Norvège sera présent.

2. M. QUENTIN-BAXTER suggère que les participants à la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés, qui a lieu actuellement à Genève, soient informés de la tenue de cette séance spéciale, à laquelle ils voudront peut-être assister.

3. Le PRÉSIDENT indique que les dispositions nécessaires seront prises pour informer le secrétariat de la Conférence. S'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission accepte la recommandation du Bureau élargi.

Il en est ainsi décidé.

4. Le PRÉSIDENT dit que le Bureau élargi a recommandé aussi que la Commission tienne une séance privée le jeudi 19 mai 1977, à 10 heures, afin de pourvoir au siège devenu vacant par suite du décès de M. Hambro. S'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission accepte cette recommandation.

Il en est ainsi décidé.

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)¹ [suite]

5. M. YANKOV félicite le Rapporteur spécial de son rapport très documenté, qui renferme de nombreuses idées incitant à la réflexion et reflète une grande largeur de vues.

6. Il souscrit aux principales conclusions préliminaires et, d'une façon générale, à la définition contenue dans le projet d'article O, qu'il ne considère pas comme le résultat définitif de l'analyse du Rapporteur spécial, mais comme un moyen valable de susciter une discussion plus approfondie. M. Yankov est d'accord avec le Rapporteur spécial quand il pose en principe, au paragraphe 2 de son rapport (A/CN.4/301 et Add.1), qu'une dette peut être considérée comme une obligation juridique pour tel sujet de droit de faire ou de ne pas faire quelque chose au profit de tel bénéficiaire, mais il voit mal comment une notion aussi vaste peut être ramenée, dans la définition proposée, à une obligation financière grevant les finances de l'Etat. Que deviennent alors les autres obligations de faire ou de ne pas faire qui ne découlent pas de traités internationaux et ne sont pas exprimées en termes financiers? La notion de base semble beaucoup plus large que la définition, qui s'en tient à trois éléments : la nature financière de la dette, le fait qu'elle doit être contractée d'une certaine manière, et le fait qu'elle greve les finances de l'Etat. M. Yankov peut accepter pour l'instant la définition restrictive de la dette d'Etat, mais estime qu'il y a encore des points à clarifier. Il est vrai qu'étant nouveau venu à la Commission il ne connaît pas l'historique des débats auxquels le sujet a déjà donné lieu, mais il se demande si le Rapporteur spécial ne devrait pas tenir compte aussi d'autres cas d'obligations de faire ou de ne pas faire quelque chose au profit de tel bénéficiaire qui ne sont pas de nature financière et ne grevent donc pas les finances de l'Etat.

7. D'autres parties du rapport, plus particulièrement le paragraphe 61, où le Rapporteur spécial présente une notion plus large des dettes d'Etat, renforcent M. Yankov dans l'idée qu'il y a un manque de concordance entre le principe posé au paragraphe 2 et la définition proprement dite. Il y a plusieurs solutions possibles : ou bien restreindre le principe général de façon à le rendre conforme à la conclusion du Rapporteur spécial, telle qu'elle est énoncée dans la définition proposée, ou bien demander au Rapporteur de concentrer son attention pour l'instant sur les obligations financières, mais en se ménageant la possibilité d'étudier les obligations plus larges de l'Etat prédécesseur à l'égard de l'Etat successeur ou d'un Etat tiers. Par exemple, quel serait l'effet, sur les droits de pêche ou de transit dont un Etat bénéficie en vertu d'une loi interne de l'Etat prédécesseur applicable à un territoire donné, du transfert de ce territoire à l'Etat successeur du fait d'une succession d'Etats?

8. Il est vrai que la Commission s'occupe du domaine du droit international et que, en l'espèce, le sujet de droit doit être l'Etat. Comme M. Ouchakov², M. Yankov ne voit pas bien la différence de situation entre les dettes locales et les dettes localisées. Les arguments avancés par le Rapporteur spécial ont été convaincants, mais il semble qu'il y ait des lacunes, et il serait bon d'apporter plus de lumière sur cet aspect du problème.

9. Enfin, il serait peut-être préférable de remplacer, dans la définition, le mot « contractée » par un terme plus général comme « assumée », prenant de ce fait en considération

* Reprise des débats de la 1415^e séance, par. 12 et 13.

¹ Pour texte, voir 1416^e séance, par. 1.

² 1417^e séance.