

Document:-  
**A/CN.4/SR.1418**

**Compte rendu analytique de la 1418e 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>)*

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<sup>e</sup> 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)<sup>1</sup> [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 grève 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. Ouchakov<sup>2</sup>, 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<sup>e</sup> séance, par. 12 et 13.

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

<sup>2</sup> 1417<sup>e</sup> séance.

d'autres obligations juridiques justifiées qui ne se fondent pas nécessairement sur un contrat.

10. M. RIPHAGEN félicite d'abord le Président et les membres du Bureau de leur élection et le Rapporteur spécial de son excellent rapport.

11. Comme M. Šahović<sup>3</sup>, il serait d'avis qu'il est peut-être prématuré, au stade actuel, de débattre longuement de la définition des dettes d'Etat, et plus encore de prendre une décision à ce sujet. On ne sait pas encore si oui ou non, et dans quelle mesure, les règles du droit international public général disent quelque chose de très précis sur le sujet à l'examen — ou pourraient le dire au moyen de leur développement progressif. Il est certain que, dans presque tous les cas de succession d'Etats, il se pose la question de savoir si le fait que la juridiction sur le territoire et les biens d'Etat sont transférés de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur doit entraîner aussi un transfert à l'Etat successeur de la charge du gouvernement et, en particulier, de la charge financière. En effet, le transfert de juridiction sur un territoire d'un Etat à un autre suppose généralement la possibilité de percevoir des impôts, qui sont une des sources de recettes les plus importantes de l'Etat. D'ailleurs, certains des biens d'Etat qui passent à l'Etat successeur sans compensation pourraient être, économiquement parlant, la contrepartie d'une dette contractée par l'Etat prédécesseur. La question se pose donc de savoir si une partie de la charge financière de l'Etat prédécesseur, qui a été dépossédé à juste titre de certains de ses pouvoirs d'imposition et de certains de ses biens d'Etat, ne devrait pas, dans une certaine mesure, être partagée par l'Etat successeur ou lui être transmise. De plus, il se peut que l'Etat prédécesseur disparaisse purement et simplement. Cependant, des cas de ce genre mettent en jeu les droits et les intérêts du créancier plutôt que la relation entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur — la mesure dans laquelle cette question intéresse les règles de droit international public général restant toutefois à débattre.

12. Pour l'instant, M. Riphagen doute que les règles du droit international général doivent, ou même puissent, apporter des réponses abstraites aux questions qui se posent à propos des effets de la succession d'Etats sur les dettes d'Etat. Il lui paraît significatif qu'un certain nombre d'articles proposés par le Rapporteur spécial soient libellés en termes négatifs, car ils sont très révélateurs de tout ce que la succession d'Etats n'emporte pas en matière de dettes d'Etat. La négation de règles ou de principes dits injustes, déraisonnables ou inéquitable, qui est parfois le fait des gouvernements ou de la doctrine, est en soi une contribution positive à la tâche entreprise, mais il serait souhaitable d'envisager quelque chose de plus positif encore — à supposer que ce soit possible.

13. En tout état de cause, M. Riphagen admet aussi, avec M. Šahović, que la Commission doit procéder de façon empirique, en se fondant sur la pratique moderne des Etats, bien que certains points risquent de donner lieu à difficulté parce qu'ils ne sont pas vraiment du domaine de compétence des juristes. C'est ainsi que, dans des cas récents de succession d'Etats, la solution finalement retenue semble

avoir été fondée moins sur le caractère juridique des dettes d'Etat en cause que sur des considérations intéressant la situation financière générale des Etats concernés et, plus particulièrement, leur capacité de payer. Après tout, la dette d'un Etat A ne représente un actif pour le créancier que dans la mesure où l'Etat A peut payer, mais la capacité de payer dépend souvent de la politique économique, intérieure et extérieure, suivie par l'Etat en question. Les gouvernements, comme les particuliers, déterminent jusqu'à un certain point leur capacité de payer leurs dettes en choisissant la façon de dépenser leurs revenus ou leur capital (ou les deux). Le droit interne résout complètement le problème dans le cas des particuliers, mais la question n'est pas aussi facile au niveau international. Une autre question délicate est celle de l'aspect monétaire, par opposition à l'aspect financier, que peuvent avoir les dettes d'Etat. Il pourrait être reproché à M. Riphagen de voir des problèmes là où il n'y en a pas, mais le fait demeure que la solution adoptée dans des affaires récentes de succession d'Etats a pu être dictée, du moins en partie, par des considérations de politique monétaire.

14. A une séance antérieure, M. Ago a mentionné les obligations financières contractées par la banque centrale d'un Etat<sup>4</sup>. Il convient de noter que, dans de nombreux pays, la banque centrale a une position et une fonction très particulières. Ses avoirs et ses dettes ne présentent pas tout à fait le même caractère que les avoirs et les dettes du gouvernement central. Il s'ensuit que le sort de ses avoirs et de ses dettes en cas de succession d'Etats peut appeler un traitement spécial — traitement différent de celui qui est applicable, en général, aux biens et aux dettes d'Etat. La définition proposée par le Rapporteur spécial offre cette possibilité, mais c'est une question qu'il y aurait lieu d'étudier plus à fond.

15. M. THIAM déclare que les vues exprimées par le Rapporteur spécial dans son neuvième rapport, qui est digne des précédents, concordent pour la plupart avec les siennes. Dans ce rapport, le Rapporteur spécial étudie la succession aux dettes d'Etat, et il est normal qu'il commence par essayer de définir ce que cette notion recouvre. Au stade actuel de ses travaux, il aboutit à la conclusion logique qu'une dette d'Etat est, au sens propre des termes, la dette d'un Etat, et qu'il convient de se limiter aux dettes de l'Etat prédécesseur. Le Rapporteur spécial a été amené à cette conclusion après avoir procédé à un certain nombre de distinctions visant à déterminer quelles dettes sont des dettes d'Etat. C'est ainsi qu'il passe en revue les dettes locales, localisées, délictuelles, odieuses, etc. Il pourrait être fait observer que ces diverses catégories de dettes sont assez floues et qu'il est souvent difficile de déterminer dans quelle catégorie rentre telle ou telle dette. Ainsi, il est permis de se demander si les dettes locales contractées par des collectivités décentralisées sont vraiment des dettes propres à ces collectivités. Il n'est pas toujours facile d'établir en quelle qualité agit le gouverneur général d'un territoire d'outre-mer, qui remplit à la fois les fonctions de chef de l'exécutif local et celles de représentant du gouvernement central. Lorsqu'il veut contracter un emprunt, il arrive qu'il doive d'abord s'adresser aux autorités du

<sup>3</sup> *Ibid.*, par. 41.

<sup>4</sup> 1417<sup>e</sup> séance, par. 27.

gouvernement central. Une dette ainsi contractée dans l'intérêt d'une collectivité locale mais par le jeu d'une procédure faisant intervenir le gouvernement central peut être considérée par certains comme une dette locale et par d'autres comme une dette d'Etat.

16. En ce qui concerne les dettes localisées, M. Thiam fait observer qu'elles se caractérisent en définitive par leur affectation, puisque ce sont des dettes contractées par le gouvernement central dans l'intérêt d'une collectivité locale. Là encore, il est souvent difficile d'établir quelles dettes rentrent dans cette catégorie. D'ailleurs, il vaudrait peut-être mieux parler de « dettes d'Etat affectées à un intérêt local ».

17. Quant aux dettes de nature délictuelle ou quasi délictuelle (qu'il serait plus exact de qualifier de dettes d'origine délictuelle ou quasi délictuelle), elles soulèvent un problème déjà évoqué par M. Ago. En effet, selon les projets d'articles déjà adoptés par la Commission en matière de responsabilité des Etats<sup>5</sup>, le fait internationalement illicite d'une collectivité territoriale est imputable à l'Etat tandis que, d'après le rapport à l'examen, les dettes d'origine délictuelle ou quasi délictuelle ne devraient pas tomber sous le coup des articles relatifs à la succession d'Etats dans les matières autres que les traités. C'est dans la définition de la dette d'Etat qu'une solution pourra être donnée à ce problème. Celle que propose le Rapporteur spécial devrait être élargie, puisqu'il considère que les dettes délictuelles et quasi délictuelles sont quand même des dettes de l'Etat prédécesseur.

18. Dans l'ensemble, en somme, M. Thiam est d'accord avec la démarche prudente adoptée par le Rapporteur spécial, et il ne doute pas que la suite de la discussion permettra d'éclaircir les points encore obscurs.

19. M. TSURUOKA s'associe aux éloges adressés au Rapporteur spécial pour son admirable rapport. Il aurait beaucoup à dire sur les nombreux problèmes abordés dans ce document, mais, en tant que président du Comité de rédaction, il aura l'occasion d'exposer ses vues devant ce comité.

20. M. SCHWEBEL félicite le Rapporteur spécial de son remarquable rapport, à la fois concis, stimulant et riche en aperçus d'une grande perspicacité.

21. Il est dit, au paragraphe 46 du rapport (A/CN.4/301 et Add.1), que les dettes de régime « peuvent être dénoncées ». Il est certainement parfois arrivé que de telles dettes aient été dénoncées, mais le Rapporteur spécial a-t-il voulu dire qu'elles pouvaient l'être légalement ? De même, lorsque le Rapporteur spécial affirme, au paragraphe 81, que l'annexion ou la colonisation ne sont plus tolérées par le droit international moderne, s'exprime-t-il en termes normatifs ou en termes de droit positif ? Des cas d'annexion se sont produits depuis l'entrée en vigueur de la Charte des Nations Unies, et il existe encore des colonies, aussi peu soit-il. Au paragraphe 92 du rapport, le Rapporteur spécial a fort judicieusement mis en balance, d'une part, les considérations d'équité et, d'autre part, le fait qu'un bon ordre juridique international veut que les dettes soient

payées par celui qui en est responsable dans l'exacte mesure où il l'est. Au paragraphe 93, par ailleurs, après avoir constaté que le droit international a créé un ordre juridique dépourvu de moyens d'exécution, le Rapporteur spécial en conclut qu'il est assez difficile de reconnaître un principe de succession aux dettes d'Etat comme une règle de droit. L'absence de moyens d'exécution appropriés constitue, certes, une grave imperfection du droit international, mais il ne s'ensuit pas nécessairement qu'il n'existe pas de règles de droit.

22. Enfin, M. Schwebel a été frappé par la force des observations de M. Riphagen et il se sent, comme lui, préoccupé et mal à l'aise. Peut-être y a-t-il un point qui échappe à la Commission mais, s'agissant d'un domaine qui ne lui est pas familier, il ne saurait dire exactement pour le moment de quoi il s'agit.

23. M. DADZIE tient à féliciter une fois de plus le Rapporteur spécial d'avoir réussi, malgré de graves ennuis de santé, à rédiger un rapport digne d'admiration. D'une manière générale, il n'a aucun mal à accepter le rapport tel qu'il est, et ses observations ne sont que le témoignage d'un esprit de fraternité et de coopération et la preuve de l'intérêt qu'il porte à la tâche extrêmement difficile entreprise par le Rapporteur spécial.

24. Contrairement à M. Yankov<sup>6</sup>, M. Dadzie ne saurait admettre, comme il est dit au paragraphe 2 du rapport, qu'une dette peut être considérée comme une obligation juridique pour tel ou tel sujet de droit, nommé débiteur, de faire ou de ne pas faire quelque chose, d'exécuter telle prestation au profit de tel bénéficiaire nommé « créancier ». Par contre, il n'a rien à redire à la définition proposée dans le projet d'article O. La notion plus large qui, selon M. Yankov, devrait être incluse dans la définition pour tenir compte des obligations de toutes sortes ne serait pas pertinente puisqu'une dette, du moins au sens anglais du terme, est essentiellement une obligation financière, c'est-à-dire une obligation en vertu de laquelle le débiteur est tenu de payer une certaine somme d'argent au créancier. La mention, au paragraphe 2, d'une obligation de faire ou de ne pas faire quelque chose, ou d'exécuter telle prestation, évoque une relation contractuelle qui peut ne pas porter nécessairement sur le paiement d'une dette. M. Dadzie acquiescerait volontiers au point de vue selon lequel une dette découle de telle ou telle prestation effectuée par le créancier au profit du débiteur, lequel a dès lors l'obligation financière de payer le créancier. Peut-être le Rapporteur spécial pourrait-il examiner la question. En fait, la Commission traite de situations de dette, autrement dit de situations dans lesquelles il ne faut rien voir de plus qu'une obligation de dédommager par le versement d'une somme d'argent. Toutes les autres considérations mentionnées précédemment pourraient relever de chapitres différents du droit international, mais la Commission conviendra qu'une dette est nécessairement une obligation financière, et, aux fins de l'étude en cours, une obligation financière de l'Etat. M. Dadzie ne verrait pas d'inconvénient à ce qu'il soit précisé à quel organe de l'Etat incombe le paiement de la dette, encore qu'il appartienne essentiellement à l'Etat lui-même d'en décider.

<sup>5</sup> Voir *Annuaire... 1976*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 68 à 70, doc. A/31/10, chap. III, sect. B. sous-sect. 1.

<sup>6</sup> Voir ci-dessus par. 6.

25. Ce qui intéresse la Commission, c'est donc la non-exécution d'une obligation, non-exécution qui aura pour conséquence la condamnation de l'Etat en cause, lequel sera tenu de payer une somme d'argent — autrement dit une dette et rien qu'une dette. Elle aurait tort, par conséquent, de surcharger la définition en l'étendant à des situations qui n'impliquent pas une dette. De plus, l'obligation financière doit être chiffrée : on ne connaît que trop bien les problèmes créés par les dettes non liquides. Il est en effet constant que, même dans le cas de créances, des difficultés surgissent si le chiffre de la dette n'est pas exactement déterminé. Les parties doivent convenir de le fixer avant que la dette ne devienne légalement une dette. La dette d'Etat devrait donc être définie comme une obligation financière à la charge d'un Etat, en vertu de laquelle celui-ci est tenu de payer une certaine somme d'argent — qui, de l'avis de M. Dadzie, doit toujours être déterminée. La Commission n'a pas à savoir comment l'Etat a contracté une dette : son point de départ est l'existence d'une dette d'Etat dans le cas d'une succession d'Etats, et le problème est de déterminer si cette dette passe ou non de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur.

26. Les distinctions faites par le Rapporteur spécial entre différents types de dettes sont utiles, mais elles ne devraient pas figurer dans la définition. Dans le cas d'une dette garantie, la responsabilité de l'Etat n'est engagée que lorsque le débiteur ne s'acquitte pas de son obligation. Il serait inopportun d'analyser la façon dont la dette a été contractée ou de s'occuper des stades intermédiaires, c'est-à-dire de savoir si — ou comment — l'Etat a accepté la responsabilité. Il n'y a rien à redire à la notion de dette locale, car le territoire intéressé continuera, après s'être séparé de l'Etat, d'être responsable de cette dette. Toutefois, dans le cas d'une dette localisée, dont l'utilisation est affectée à une localité déterminée, il faudra, en vertu du critère de l'avantage retiré par la localité intéressée, prouver que l'Etat prédécesseur n'a pas fait de la dette un emploi abusif avant que l'Etat successeur n'en assume la responsabilité — et cela tout particulièrement dans le cas des Etats nouvellement indépendants. Nul n'ignore en effet que l'Etat prédécesseur ou ancien Etat métropolitain cherche à transmettre aux Etats nouvellement indépendants des obligations de toutes sortes. L'Etat nouvellement indépendant devra s'être bien assuré que l'obligation qui devient sienne n'a pas trait à des avantages qui ont également profité à l'Etat métropolitain en général.

27. Quant au caractère licite ou illicite des dettes, qui a déjà fait l'objet d'observations de la part de membres de la Commission, il est évident qu'il ne peut exister de relation entre le créancier et le débiteur que si la dette elle-même est licite et son acquittement exigible. Il a aussi été question de la dénonciation des dettes de régime. Là encore, il est bien évident qu'un Etat successeur ne reconnaîtra pas une dette contractée dans des conditions empreintes de malveillance à son égard. En outre, nombreux sont les pays au monde où il arrive qu'un régime soit remplacé par un autre qui, ayant des conceptions et des principes tout à fait différents, prendra naturellement des mesures pour dénoncer certaines dettes. Il faut donc espérer que la Commission examinera plus avant la question extrêmement intéressante des dettes de régime.

28. Enfin, M. Dadzie estime que les dettes de nature délictuelle ont leur importance. Si l'Etat est condamné pour un délit et que des dommages-intérêts sont accordés à l'autre Etat, il en résulte une situation de dette, et l'Etat responsable est tenu de payer cette dette. Peut-être le Rapporteur spécial pourrait-il revoir la décision qu'il a prise d'attacher une moindre importance aux dettes de cette nature.

29. M. BEDJAoui (Rapporteur spécial) constate que les questions posées au cours du débat portent essentiellement sur le choix du sujet, son étendue et ses limites, et sur la définition de la dette d'Etat.

30. En ce qui concerne le choix du sujet, M. Šahović s'est demandé pourquoi le Rapporteur spécial avait abandonné, dans son neuvième rapport, la question des biens d'Etat, dont l'examen n'était pas achevé, et celle des autres biens, dont l'examen n'a pas encore été abordé, pour passer à la question des dettes d'Etat. Il a interrogé le Rapporteur spécial sur ses intentions et ses projets à cet égard, rappelant que, dans son rapport sur sa vingt-huitième session, la Commission envisageait d'examiner également le problème des archives et celui des procédures de règlement des différends<sup>7</sup>. Le Rapporteur spécial n'a pas oublié ces problèmes, qu'il a déjà abordés dans ses troisième, quatrième, cinquième et sixième rapports<sup>8</sup>, relatifs non seulement aux biens d'Etat, mais aux autres biens publics, et il peut y revenir par la suite si la Commission le désire. Mais il rappelle que la Commission a choisi, en 1973, de limiter son étude aux biens d'Etat<sup>9</sup> et qu'elle a également décidé, en 1976, comme le Rapporteur spécial le lui proposait dans son huitième rapport, de traiter des biens d'Etat *in abstracto* et non pas *in concreto*<sup>10</sup>, renonçant ainsi à faire une distinction fondée sur la nature concrète des biens (monnaie, archives, Trésor, etc.) et à consacrer à chacun de ces biens un article distinct. Pour que le projet d'articles sur la succession d'Etats dans les matières autres que les traités soit achevé dans un délai raisonnable et ne soit pas frappé d'obsolescence, il faut que la Commission s'en tienne à la décision qu'elle a prise de limiter son étude aux biens d'Etat, à l'exclusion de toute autre catégorie de biens publics.

31. Le Rapporteur spécial a l'intention de revenir plus tard sur le problème des archives d'Etat, et il soumettra probablement l'an prochain un rapport sur ce sujet. Il reviendra aussi sur le problème du règlement des différends, mais il estime qu'il serait plus judicieux d'attendre, pour l'aborder, d'avoir achevé l'examen des dettes d'Etat, afin d'adopter un texte qui puisse s'appliquer aussi bien à la question des biens d'Etat qu'à celle des dettes d'Etat. Il fait observer, par ailleurs, que la Conférence des Nations Unies sur la succession d'Etats en matière de traités n'a pas

<sup>7</sup> Voir 1416<sup>e</sup> séance, par. 34.

<sup>8</sup> Voir *Annuaire... 1970*, vol. II, p. 143, doc. A/CN.4/226; *Annuaire... 1971*, vol. II (1<sup>re</sup> partie), p. 167, doc. A/CN.4/247 et Add.1; *Annuaire... 1972*, vol. II, p. 67, doc. A/CN.4/259; et *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 3, doc. A/CN.4/267.

<sup>9</sup> Voir *Annuaire... 1976*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 115, doc. A/31/10, par. 90.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 120, doc. A/31/10, chap. IV, sect. B, commentaire d'introduction à la section 2 de la première partie du projet, par. 7 du commentaire.

encore examiné le problème du règlement des différends. La Commission pourrait donc attendre que la Conférence ait adopté un article à ce sujet, afin de l'adapter ensuite à son projet actuel. Il n'est donc pas urgent d'aborder le problème du règlement des différends.

32. En ce qui concerne les autres matières de la succession d'Etats, au sujet desquelles M. Šahović voudrait connaître les intentions du Rapporteur spécial, M. Bedjaoui rappelle que ses ambitions étaient très vastes à l'origine, comme il ressort de son premier rapport, qui date de 1968<sup>11</sup>. Il avait, en effet, envisagé la possibilité d'examiner, en plus des biens publics et des dettes publiques — ramenés maintenant aux biens d'Etat et aux dettes d'Etat — le problème de la succession à la législation et aux instances judiciaires de l'Etat prédécesseur, le problème de la nationalité et des droits acquis, ainsi que le problème des régimes territoriaux, évoqué par M. Yankov, qui a été étudié ultérieurement dans le cadre de la succession d'Etats en matière de traités. Cependant, il estime que, si la Commission veut satisfaire aussi rapidement que possible les besoins de la communauté internationale exprimés par l'Assemblée générale, elle doit avoir la sagesse de limiter le nombre des matières successorales aux biens d'Etat et aux dettes d'Etat, qui, avec les traités, forment les trois volets de la succession d'Etats. Le Rapporteur spécial avait d'ailleurs annoncé son intention de passer directement, dans son neuvième rapport, à l'étude de la succession aux dettes publiques, en se limitant très vraisemblablement à la succession aux dettes d'Etat, et il s'est conformé en cela aux directives données par l'Assemblée générale dans sa résolution 3315 (XXIX), comme il est indiqué dans le rapport de la Commission sur sa vingt-huitième session<sup>12</sup>.

33. M. Njenga a eu raison de souligner<sup>13</sup> l'importance des dettes contractées par des entités comme les établissements publics ou les collectivités locales et de faire observer que ces catégories de dettes sont, en partie, soumises au contrôle de l'Etat. Toutefois, il n'est pas toujours possible d'assimiler ces catégories de dettes à celles de l'Etat lui-même, et il n'est pas non plus possible de les écarter complètement. M. Bedjaoui estime que la Commission doit limiter son étude pour ne pas ajouter à la complexité du sujet et que, si elle mêle les dettes de l'Etat proprement dit à celles des collectivités locales ou des entreprises, il lui sera très difficile d'y voir clair. Il y a là un problème qui ne lui a pas échappé, et qu'il a souligné aussi bien dans son rapport que dans son exposé oral.

34. M. Njenga a eu raison également d'insister sur le rôle de la garantie fournie par l'Etat pour une dette locale contractée par un organe local. Cette garantie est, en effet, très importante pour le créancier, qui connaissait avant tout le gouvernement central et avait placé sa confiance en lui. M. Njenga a souligné à juste titre que la dette localisée dans une région est très proche, en fait, de la dette locale garantie par l'Etat lui-même. Ses préoccupations rejoignent, à cet égard, celles de M. Sette Câmara, qui a

fait observer<sup>14</sup> que, dans un Etat fédéral comme le Brésil, les dettes contractées par les différents Etats sont garanties par le Trésor de l'Etat fédéral.

35. Le Rapporteur spécial n'a pas l'intention de négliger le rôle de la garantie; il estime au contraire que ce rôle doit être examiné et précisé dans le cadre de la succession d'Etats. Il a d'ailleurs beaucoup insisté sur l'importance de la garantie au chapitre V de son rapport, consacré à la succession aux dettes pour les Etats nouvellement indépendants. Il y a montré que la liberté, pour une colonie, de contracter un emprunt dans le cadre de son autonomie financière était, en fait, très illusoire — comme M. Thiam l'a souligné<sup>15</sup> — car l'aval du gouvernement métropolitain est nécessaire. Il s'agit, en effet, d'emprunts contractés en vertu d'un acte législatif du parlement métropolitain, comme on peut le voir dans le cas des emprunts indonésiens et malgaches cités par le Rapporteur spécial dans son rapport<sup>16</sup>. La liberté de la colonie de contracter un emprunt est encore plus illusoire lorsque la puissance administrante offre sa propre garantie aux créanciers, comme dans le cas des prêts consentis à des territoires dépendants par des organismes internationaux tels que la BIRD. Cette garantie est très étendue, puisque les contrats de garantie négociés par la BIRD prévoient que la puissance administrante est tenue à la dette « en qualité de débiteur principal et non pas seulement de caution »<sup>17</sup>. C'est pourquoi le Rapporteur spécial a proposé un article (article G) selon lequel l'Etat prédécesseur continue à être tenu à la dette du fait de la garantie qu'il a donnée<sup>18</sup>.

36. M. Njenga a estimé qu'il était peut-être trop radical d'exclure de l'étude les dettes des entreprises publiques, car ces entreprises sont contrôlées par le gouvernement et ne peuvent rien sans son accord. Il est très difficile, en effet, de distinguer entre une dette d'une entreprise et une dette de l'Etat, comme le Rapporteur spécial l'a dit lui-même dans son rapport, car le critère de l'autonomie budgétaire n'est pas toujours d'une fiabilité totale pour distinguer les dettes de l'Etat des dettes locales ou des dettes des entreprises publiques. L'autonomie budgétaire est, en effet, une question de degré et le gouvernement central la limite à sa guise.

37. En ce qui concerne le problème posé par la définition de la dette d'Etat, M. Šahović<sup>19</sup> et, après lui, M. Riphagen<sup>20</sup> ont estimé qu'il serait plus judicieux d'attendre, pour définir la dette d'Etat, d'avoir examiné ses différents aspects. D'autres, à l'inverse, ont estimé qu'il fallait aborder immédiatement la question de la définition et, pour cela, régler au préalable les deux problèmes fondamentaux qu'elle pose : le problème de la source ou de l'origine de la dette, soulevé par M. Reuter<sup>21</sup>, et le problème de la qualité de l'Etat en tant que sujet de droit international dans ses

<sup>11</sup> *Ibid.*, par. 38.

<sup>12</sup> Ci-dessus par. 15.

<sup>13</sup> Voir A/CN.4/301 et Add.1, par. 307 à 309, et 312 à 317, respectivement.

<sup>14</sup> *Ibid.*, par. 274.

<sup>15</sup> *Ibid.*, par. 374.

<sup>16</sup> 1417<sup>e</sup> séance, par. 41.

<sup>17</sup> Ci-dessus par. 11.

<sup>18</sup> 1416<sup>e</sup> séance, par. 28.

<sup>11</sup> Voir *Annuaire... 1968*, vol. II, p. 96, doc. A/CN.4/204.

<sup>12</sup> Voir *Annuaire... 1976*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 116, doc. A/31/10, par. 103.

<sup>13</sup> 1416<sup>e</sup> séance, par. 40 et 41.

relations avec d'autres sujets de droit international, évoqué par M. Ouchakov<sup>28</sup>.

38. D'autres membres de la Commission se sont demandés s'il ne fallait voir dans la dette d'Etat qu'une obligation strictement financière. Le Rapporteur spécial estime, comme M. Ouchakov<sup>28</sup>, qu'une dette ne peut avoir, par définition, qu'un caractère financier. Il ne faut pas confondre obligation et dette : l'obligation peut être financière ou non financière, alors que la dette est toujours une obligation financière.

39. Le problème des obligations non financières a été très largement résolu par la Commission lorsqu'elle a étudié, dans le cadre de la succession d'Etats en matière de traités, certains régimes territoriaux objectifs créés au bénéfice d'un ou de plusieurs Etats. Il s'agit d'obligations non patrimoniales, nées de traités de frontière, de navigation ou autres, qui étaient à la charge de l'Etat prédécesseur et qui peuvent rester à la charge de l'Etat successeur. Ces obligations non financières peuvent être créées par des traités, mais aussi par des coutumes. Il peut s'agir d'obligations passives, imposant un *non facere* à l'Etat, qui doit s'abstenir d'accomplir certains actes de souveraineté pour respecter les intérêts d'un ou de plusieurs Etats, ou d'obligations positives imposant un *facere* à l'Etat, qui doit subir des actes d'Etats étrangers sur son propre territoire. Dans son premier rapport<sup>29</sup>, le Rapporteur spécial se proposait d'étudier ces obligations sous l'angle des régimes territoriaux objectifs en tant que matière successorale au même titre que les dettes. La Commission a, entre-temps, étudié cette question dans le cadre de la succession d'Etats en matière de traités. Mais elle ne l'a abordée que sous l'angle des régimes territoriaux établis par un traité — alors que ces régimes peuvent être également établis par la coutume —, puisqu'il s'agissait de la succession d'Etats en matière de traités. Elle a d'ailleurs dépassé le cadre de la succession d'Etats en matière de traités, car elle ne s'est pas référée seulement aux traités, mais aux régimes frontaliers et autres régimes territoriaux créés par des traités, confondant ainsi les traités en tant que matière susceptible de succession et les traités en tant que moyen de succession. Elle a ainsi traité de la succession aux régimes objectifs établis par un traité.

*La séance est levée à 13 heures.*

<sup>28</sup> 1417<sup>e</sup> séance, par. 7.

<sup>29</sup> *Ibid.*, par. 9.

<sup>31</sup> Voir ci-dessus note 11.

## 1419<sup>e</sup> SÉANCE

*Lundi 16 mai 1977, à 15 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. Jagota, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sucharitkul, M. Thiam, M. Tsuruoka, M. Verosta, M. Yankov.

## Hommage à la mémoire de M. Edvard Hambro

1. Le PRÉSIDENT déclare ouverte la séance que la Commission a décidé de consacrer spécialement à la mémoire de son cher et éminent ami, le regretté Edvard Hambro. Il rappelle aux membres que, sur la proposition du Conseiller juridique de l'ONU, la Commission a observé une minute de silence en hommage à la mémoire d'Edvard Hambro à la première séance de la session en cours. La récente Conférence des Nations Unies sur la succession d'Etats en matière de traités a fait de même. Sur la proposition du juriste hors classe qui est l'animateur du Séminaire de droit international, la treizième session de ce séminaire sera appelée « session Edvard Hambro ».

2. Le Président a reçu un télégramme de sir Francis Vallat qui exprime son profond regret d'être empêché d'assister à la séance, et, après avoir rappelé les liens étroits qui unissaient Edvard Hambro au Royaume-Uni, dit la tristesse que lui cause sa disparition, ainsi que la conviction que son œuvre en perpétuera le souvenir. Il a reçu également un télégramme de M. Pinto, qui regrette lui aussi de ne pouvoir être présent, rend hommage à l'esprit internationaliste et à la créativité de M. Hambro, à sa pensée claire et incisive ne supportant pas le verbiage ni les détails superflus, à sa chaleur humaine et à sa générosité, ajoutant qu'avec lui disparaît prématurément un juriste éminent, un parfait gentilhomme et un grand Européen, et priant le Président de transmettre ce message de condoléances à Mme Hambro et au représentant permanent de la Norvège auprès de l'Office des Nations Unies.

3. Le décès d'Edvard Hambro jette un voile de tristesse sur la première session que tient la Commission dans sa nouvelle composition. C'est au début d'une nouvelle et brillante mission à Paris et d'un nouveau mandat de membre de la Commission, deux tâches chères à son cœur, qu'Edvard Hambro a été enlevé par l'appel irrévocable du destin. S'il y eut jamais vie entièrement consacrée à la cause du droit international et des relations internationales, c'est bien celle d'Edvard Hambro. C'est en effet dès sa naissance qu'il est entré dans la vie internationale, puisque son père était aussi l'un des plus éminents diplomates norvégiens. L'un et l'autre ont présidé des instances internationales suprêmes : M. Hambro père a été Président de l'Assemblée de la Société des Nations et le regretté ami de la Commission Président de la vingt-cinquième session de l'Assemblée générale des Nations Unies.

4. Né à Oslo en 1911, Edvard Hambro a fait ses études de droit à l'université de cette ville, puis les a poursuivies à l'Institut de hautes études internationales de l'université de Genève, où il a obtenu un doctorat ès sciences politiques. Sa carrière allait être si riche et si impressionnante par la suite qu'il est difficile d'en donner même un aperçu. Edvard Hambro a été ambassadeur de Norvège dans de grandes capitales et a été chargé de nombreuses missions diplomatiques et spéciales; il a donné d'innombrables conférences et cours à l'Académie de droit international de La Haye ainsi que dans toutes les universités importantes du monde; il était titulaire de nombreux diplômes honorifiques et il a joué un rôle important dans de multiples affaires d'arbitrage; il est l'auteur de très nombreux ouvrages et articles. Les membres de la Commission connaissent tous bien la carrière d'Edvard Hambro, qui a