

Document:-
A/CN.4/SR.1420

Compte rendu analytique de la 1420e 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>)*

42. M. RYBAKOV (Directeur de la Division de la codification du Service juridique, représentant du Secrétaire général) dit qu'à l'annonce du décès de M. Hambro le Secrétaire général a adressé au Gouvernement norvégien une lettre dans laquelle il rendait hommage à la personnalité exceptionnelle de M. Hambro et à l'importance de sa contribution à la codification et au développement progressif du droit international. Le Directeur général de l'Office des Nations Unies à Genève et le Conseiller juridique de l'ONU regrettent profondément d'avoir été empêchés d'assister à la séance en cours, mais ils auraient souscrit aux paroles de tous ceux qui ont rendu hommage à la mémoire de cet homme remarquable. Il est difficile d'exprimer en termes plus éloquentes ce qu'ont déjà dit les membres de la Commission. Chacun n'a pas toujours été d'accord avec M. Hambro, mais personne n'a jamais pu contester la sincérité de ses convictions et des arguments qu'il invoquait à l'appui des causes qu'il défendait. Les fonctionnaires du Service juridique, et en particulier ceux de la Division de la codification, qui connaissaient M. Hambro de longue date, voyaient en lui non seulement un érudit et un diplomate, mais aussi un grand ami, un ami qui restera toujours vivant dans leur cœur.

43. Le PRÉSIDENT dit combien la Commission est sensible à la présence de S. E. M. Johan Cappelen, représentant permanent de la Norvège auprès de l'Office des Nations Unies à Genève, de M. Humbert, secrétaire général de la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés, de M. Serup, chef de la délégation danoise à cette conférence, du professeur Seyersted, qui a collaboré de longues années durant avec M. Hambro, et de M. Schreiber, qui a été pendant longtemps le Directeur de la Division des droits de l'homme.

44. M. CAPPELEN (Représentant permanent de la Norvège auprès de l'Office des Nations Unies à Genève) remercie, au nom de Mme Hambro et du Gouvernement norvégien, les membres de la Commission de l'hommage qu'ils ont rendu à la mémoire de son compatriote, collègue et ami Edvard Hambro. Mme Hambro a été profondément touchée du message que lui a adressé la Commission, de sa décision de tenir cette séance spéciale et de la délicate attention dont elle a fait preuve à son égard en l'invitant à y assister. Elle serait certainement présente si une grève des transports aériens ne l'avait empêchée de se rendre à Genève. Elle a prié M. Cappelen de dire à la Commission que cette séance spéciale lui est d'un grand réconfort. Personne ne sait mieux qu'elle ce que la Commission représentait pour son mari.

45. Le Gouvernement norvégien tenait, lui aussi, Edvard Hambro, brillant enfant de la Norvège, en très haute estime, et il lui a toujours témoigné la plus entière confiance. En tant qu'ami et collègue d'Edvard Hambro, M. Cappelen remercie tous les membres de la Commission de l'hommage qu'ils ont rendu à M. Hambro, qui attendait toujours avec plaisir et impatience les sessions de la Commission, où il pouvait discuter du sujet qui lui était cher, le droit international, en communion avec des interlocuteurs qu'il estimait pour leur compétence et leurs qualités personnelles, et où s'étaient forgées des amitiés par-delà les frontières et les systèmes juridiques. C'est pourquoi il était si oppor-

tun et si émouvant que la Commission ait décidé d'honorer la mémoire de M. Hambro à une de ses séances officielles.

46. M. Cappelen tient aussi, en qualité de représentant officiel de son pays, à exprimer la reconnaissance de son gouvernement. Les membres de la Commission sont élus à titre personnel, mais ils n'en sont pas moins des ressortissants de leur pays, que la considération dont ils jouissent honore. Aussi le Gouvernement norvégien est-il extrêmement sensible aux témoignages de profond respect dont la mémoire de M. Hambro a été l'objet de la part des membres de la Commission.

47. Le PRÉSIDENT dit que le compte rendu de la séance spéciale sera communiqué à Mme Hambro et au Gouvernement norvégien avec des lettres appropriées.

La séance est levée à 17 h 10.

1420^e SÉANCE

Lundi 16 mai 1977, à 17 h 30

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.

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. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) répond à une question que M. Reuter a soulevée² et qui a été reprise par plusieurs autres membres de la Commission : celle de la source de la dette d'Etat. Cette question appelle deux mises au point.

2. Tout d'abord, M. Bedjaoui rappelle que le sujet pour lequel il a été nommé rapporteur spécial en 1967 était alors intitulé « La succession et les droits et obligations découlant d'autres sources que les traités », tandis que le sujet parallèle s'intitulait « La succession en matière de traités »³. La succession d'Etats peut s'envisager du point de vue des sources ou du point de vue de la matière. Du point de vue des sources, on peut distinguer la succession conventionnelle et la succession découlant de sources autres que les traités. Du point de vue de la matière succes-

* Reprise des débats de la 1418^e séance.

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

² 1416^e séance, par. 28.

³ Voir *Annuaire... 1976*, vol. II (2^e partie), p. 113, doc. A/31/10, par. 79.

sorale, on peut distinguer la succession en matière de traités et la succession aux matières autres que les traités. Or, en 1963, la Commission avait, par mégarde, libellé les deux sujets en se référant pour l'un aux sources de la succession et pour l'autre à la matière successorale. Non seulement l'ensemble du sujet de la succession d'Etats manquait d'homogénéité, mais l'étude confiée à M. Bedjaoui allait se révéler impraticable. C'est ainsi que le sort des biens ou des dettes d'Etat n'aurait pas pu être étudié s'il avait été réglé par un traité. En conséquence, dès son premier rapport, présenté en 1968, le Rapporteur spécial a invité la Commission à appliquer un critère unique pour la délimitation des deux sujets relatifs à la succession d'Etats. Se référant à la matière successorale, la Commission a alors intitulé respectivement les deux sujets « La succession en matière de traités » et « La succession dans les matières autres que les traités »⁴. Toutefois, rien n'empêchait l'un et l'autre des rapporteurs spéciaux de se référer aux sources. A cet égard, le sort des biens et des dettes d'Etat, considérés comme une matière successorale, peut être réglé par une norme juridique concernant la succession d'Etats ou par un traité conclu entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. C'est avec raison que M. Pinto a fait un parallèle, à ce propos, avec l'article 12, un des articles relatifs aux biens d'Etat que la Commission a adoptés provisoirement⁵. Une comparaison avec l'article 13 aurait été plus pertinente encore puisque, dans cette disposition, la CDI est allée jusqu'à apprécier la validité des accords de succession, c'est-à-dire la source de l'obligation mise à la charge de l'Etat successeur.

3. La deuxième mise au point qu'appelle la question de la source de la dette d'Etat concerne deux phases, qu'il importe de bien distinguer. Lorsqu'on parle de transmission d'une dette à l'Etat successeur, on a en vue une obligation de succéder à une obligation. L'obligation qui pesait sur l'Etat prédécesseur peut avoir comme source soit un traité soit un quasi-traité, autrement dit un contrat conclu entre un Etat et une société multinationale, ou encore une société ou un particulier étranger. L'obligation de l'Etat prédécesseur a donc sa propre source, tandis que celle de l'Etat successeur peut avoir comme source soit une règle de droit international concernant la succession d'Etats, soit un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. Il ne faut pas confondre l'obligation préexistante de l'Etat prédécesseur, considérée comme la dette d'Etat en tant que matière successorale, et l'obligation éventuelle de l'Etat successeur de succéder à cette obligation de l'Etat prédécesseur. Pour la succession aux biens d'Etat, la Commission s'est bornée à tenir pour acquise l'existence d'un droit de l'Etat prédécesseur sur ce bien. Elle ne pouvait pas aller jusqu'à prendre en considération la source de ce droit de propriété et rechercher si cette source était valide et régulière, ce qui l'aurait amenée à remonter dans le temps la chaîne des propriétaires antérieurs. Le droit de propriété de l'Etat étant supposé valide et régulier, les règles relatives à la succession d'Etats en matière de biens d'Etat doivent donc se borner à déterminer si l'Etat successeur a un droit de succéder à ce droit, de même que la succession aux dettes ne doit porter que sur

l'éventuelle obligation de l'Etat successeur de succéder à une obligation. Dans le projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités⁶, la Commission a aussi posé en principe la présomption de validité du traité et de la régularité de la succession, et elle l'a exprimé dans une disposition, que reprend l'article 2 du projet sur la succession dans les matières autres que les traités⁷, selon laquelle ne sont pris en considération que les effets d'une succession d'Etats se produisant conformément au droit international et, plus particulièrement, aux principes du droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies.

4. Le problème de la source de la dette de l'Etat prédécesseur présente donc deux aspects : celui de la nature juridique de l'obligation, selon qu'il s'agit d'une dette assumée par traité, par quasi-traité ou contrat, ou encore à la suite d'une décision judiciaire ou arbitrale, et celui de la validité ou du caractère licite de la source de l'obligation. Ce deuxième point est considéré comme résolu. Quant au premier, M. Bedjaoui fait observer que le fait de parler d'une obligation « contractée » par l'Etat, dans la définition de la dette d'Etat, ne signifie pas qu'il entend se référer à la nature conventionnelle ou contractuelle de l'obligation financière qui pesait sur l'Etat prédécesseur. Le verbe « contracter » est employé ici dans son sens commun, sans référence à la nature de la source ni exclusion de certaines sources. De plus, la source est considérée comme licite.

5. Le Rapporteur spécial a cependant dû faire deux exceptions. La première concerne les « dettes odieuses », pour lesquelles il a traité plus ou moins allusivement le problème du caractère licite de la dette et de sa source. S'il en a parlé, c'est d'abord parce que la doctrine est prolixe sur ce point et, surtout, pour ne pas donner l'impression, en laissant complètement de côté ce problème, que les dettes odieuses étaient normalement transmissibles. D'ailleurs, les dettes de cette catégorie ne sont pas toutes illicites. Une dette de régime peut être considérée comme odieuse par l'Etat successeur même si elle n'est pas d'origine illicite. D'autre part, une dette de guerre peut être parfaitement licite et valable, s'il s'agit d'une guerre de légitime défense destinée à repousser une agression.

6. Au paragraphe 40 de son rapport (A/CN.4/301 et Add.1), M. Bedjaoui a fait une deuxième exception, en ce qui concerne les obligations délictuelles ou quasi-délictuelles, qu'il a brièvement opposées aux obligations contractuelles de l'Etat prédécesseur. En faisant cette comparaison (qui est une parmi d'autres comparaisons de catégories de dettes), le Rapporteur spécial a indiqué que la Commission n'avait pas à s'occuper des dettes d'origine délictuelle. Ses comparaisons ont pour seul objet de fixer la terminologie et de montrer la diversité des catégories de dettes. Il aurait sans doute dû être plus précis et moins strict dans ses affirmations. Compte tenu des observations formulées par M. Castañeda⁸, auxquelles il souscrit entièrement, il se propose donc de modifier ce passage de son rapport.

⁴ *Ibid.*, par. 83.

⁵ Voir 1416^e séance, par. 31.

⁶ *Ibid.*, note 1.

⁷ *Ibid.*, note 2.

⁸ 1417^e séance, par. 36.

7. En résumé, le Rapporteur spécial précise que la succession d'Etats oblige à se référer aux sources, mais seulement à celles qui ont fait naître l'obligation au niveau de l'Etat successeur. Il faut alors se demander s'il s'agit d'une règle coutumière du droit relatif à la succession d'Etats, d'un accord conclu entre l'Etat successeur et l'Etat prédécesseur, ou d'une décision unilatérale de l'Etat successeur d'accepter l'obligation d'assumer la dette en question. En principe, la Commission n'a pas à s'occuper de la source de la dette, puisque l'obligation financière de l'Etat prédécesseur s'impose, quelle que soit son origine. M. Bedjaoui estime cependant, comme l'a dit aussi M. Castañeda, qu'il ne faut pas exclure en général les obligations résultant de quelque chose d'autre que des actes juridiques volontaires. Mais il ne faut pas pour autant se préoccuper du problème des sources, de leur nature, de leur variété et de leur caractère licite. M. Castañeda a proposé de remplacer l'expression « obligation financière contractée par le gouvernement central de l'Etat » par « obligation financière à la charge du ... » : ceci permettrait de couvrir toutes sortes d'obligations financières, quelle que soit leur origine, mais en tenant pour acquis le caractère licite de cette origine.

La séance est levée à 17 h 50.

1421^e SÉANCE

Mardi 17 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. Jagota, 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 [fin]

1. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial), poursuivant son exposé, aborde la question de la qualité des sujets concernés, à un titre ou à un autre, par une succession aux dettes d'Etat. Le Rapporteur spécial a identifié l'Etat débiteur à l'aide de divers éléments contenus dans la définition de la dette d'Etat. La plupart des membres de la Commission se sont déclarés d'accord avec lui, mais certains ont souhaité aller plus loin, d'autres moins loin. C'est ainsi que M. Ouchakov², anticipant sur le cha-

pitre II du rapport relatif à l'Etat tiers créancier, voudrait imposer la qualité de sujet de droit international non seulement au débiteur mais aussi au créancier. Il estime que la succession aux dettes doit être traitée en fonction du droit international public, et non du droit international privé. Il envisage la dette comme une obligation internationale régie par le droit international et mettant en relation exclusivement des sujets de droit international public. Dans un esprit de coopération, il a fait d'ingénieuses propositions en vue d'améliorer la définition contenue dans l'article O. Non seulement ces propositions intéressent vivement le Rapporteur spécial, mais elles seront d'une grande utilité au Comité de rédaction. M. Ouchakov a notamment proposé de définir la dette comme une obligation financière de l'Etat vis-à-vis d'un ou de plusieurs autres Etats ou d'un ou de plusieurs autres sujets de droit international, ou encore comme une obligation financière de l'Etat prédécesseur vis-à-vis d'un ou de plusieurs Etats tiers. Ce faisant, il voudrait préciser qu'aussi bien le débiteur que le créancier doivent être des sujets de droit international.

2. Cette qualité de sujet de droit international a aussi été invoquée par M. Sucharitkul³, mais dans un sens contraire. En effet, M. Sucharitkul souhaiterait préciser que la dette peut être contractée à l'égard d'un Etat tiers créancier aussi bien qu'à l'égard d'un créancier privé. Or, le Rapporteur spécial ne s'est attaché pour l'instant qu'à la qualité du débiteur, qui doit être un Etat, laissant pour plus tard le cas du créancier. Quant à M. Calle y Calle, qui partage le point de vue du Rapporteur spécial, il considère que le créancier peut ne pas être un Etat, mais il ajoute qu'en matière de succession d'Etats il importe d'abord d'établir qui est le débiteur⁴.

3. M. Ago, de son côté⁵, s'attache à la qualité d'Etat du débiteur, mais il estime que la notion d'Etat choisie par le Rapporteur spécial est une notion de droit interne plutôt que de droit international. Il aurait préféré que fût choisie une notion d'Etat semblable à celle qui a été retenue pour le sujet de la responsabilité des Etats. L'Etat serait apparu de l'extérieur comme une entité unique et indivisible, bien que s'articulant à l'intérieur en une pluralité d'entités distinctes. De même que le fait illicite d'une collectivité territoriale est imputable à l'Etat sur le plan de la responsabilité, les dettes des collectivités territoriales et des entreprises publiques devraient alors être considérées comme des dettes de l'Etat aux fins de la succession d'Etats. Certes, comme le Rapporteur spécial l'a lui-même indiqué en mettant l'accent sur le peu de fiabilité du critère de l'autonomie financière, il est parfois difficile d'affirmer que certaines dettes locales ou d'entreprises publiques ne sont pas des dettes de l'Etat. Toutefois, il ne paraît pas possible de faire de n'importe quelle dette locale ou d'entreprise publique une dette d'Etat sur le plan international. A ce propos, le Rapporteur spécial fait observer qu'à bien des égards le problème de la responsabilité de l'Etat est bien différent de celui de la succession d'Etats, et surtout de la succession aux dettes.

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

² Voir 1417^e séance, par. 7 et suiv.

³ *Ibid.*, par. 3.

⁴ *Ibid.*, par. 5.

⁵ *Ibid.*, par. 27.