

Document:-
A/CN.4/SR.1422

Compte rendu analytique de la 1422e 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>)*

successeur d'assumer les dettes de l'Etat prédécesseur, est inspiré par des préoccupations analogues et adapté de l'article 9 du projet sur la succession en matière de traités. Selon cet article, si l'Etat successeur décide unilatéralement d'assumer les dettes de l'Etat prédécesseur, cette déclaration unilatérale profite à l'Etat prédécesseur et aussi, théoriquement, à l'Etat créancier, car elle sauvegarde la dette menacée par la mutation territoriale, qui a pu amoindrir ou même faire disparaître l'Etat prédécesseur débiteur. Toutefois, l'Etat créancier peut — sauf en cas de disparition totale de l'Etat prédécesseur — avoir intérêt, politiquement ou financièrement, à refuser le changement de débiteur et à rejeter la déclaration unilatérale. Il peut, en effet, prendre en considération le rapport personnel qui existait entre lui et l'Etat prédécesseur. Il peut également considérer que l'Etat successeur a pris une part ou trop faible ou trop importante des dettes de l'Etat prédécesseur et que, de ce fait, ses intérêts ne sont pas suffisamment protégés. Un double problème peut donc se poser : celui de la solvabilité respective de l'Etat prédécesseur et de l'Etat successeur, appréciée par l'Etat créancier, et celui de la nature et de la qualité des relations politiques qui existent entre l'Etat créancier, d'une part, et les Etats prédécesseur et successeur, d'autre part. Il n'y a donc pas création automatique d'un rapport entre l'Etat successeur et l'Etat tiers.

47. Comment le consentement de l'Etat tiers créancier peut-il s'exprimer, et quels sont les effets de ce consentement ? C'est l'objet de l'article U, qui porte sur l'expression et les effets du consentement de l'Etat tiers créancier. D'après le premier paragraphe de cet article, le consentement s'exprime à propos, soit d'un accord conclu entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur (accord de dévolution de la dette), soit à propos d'une déclaration unilatérale de l'Etat successeur indiquant sa volonté d'assumer les dettes de l'Etat prédécesseur. Le problème se pose de savoir si le transfert d'une dette entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur peut se faire simplement par accord ou par déclaration unilatérale et s'il ne peut pas être également imposé par une norme du droit de la succession d'Etats. Dans ce dernier cas, il s'agit de savoir si, malgré l'existence d'une norme de droit international imposant le transfert de la dette, le consentement de l'Etat tiers est nécessaire. Il s'agirait, en quelque sorte, d'une norme juridique relative ou conditionnelle (norme sous condition suspensive), qui n'aurait d'effet à l'égard de l'Etat créancier qu'à partir du moment où cet Etat y aurait consenti.

48. Le Rapporteur spécial hésite beaucoup sur ce point, et serait enclin à affirmer qu'il n'existe pas, dans ce cas, de norme de droit international public opposable, d'une part, aux rapports entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur et, d'autre part, aux rapports entre l'Etat tiers créancier et les deux autres Etats. On ne voit pas en effet, *a priori*, la viabilité d'une norme de droit qui lierait l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur, mais qui n'exercerait pleinement ses effets, tant entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur qu'entre ces deux Etats et l'Etat tiers créancier, qu'à la suite du consentement de cet Etat tiers. Ou il existe une règle de succession tirée du droit international, et elle doit alors s'imposer à tous les Etats concernés dans la relation triangulaire, ou il faut un consentement de l'Etat tiers, et on peut alors difficilement parler, semble-

il, de l'existence d'une règle de succession tirée du droit international. C'est pourquoi l'article U ne se réfère pas à l'existence préalable d'une telle règle de droit international public. La véritable règle de droit international est, en fait, celle qui est énoncée à l'article U : c'est la rencontre de la volonté de l'Etat tiers avec celle de l'Etat successeur, d'une part, et avec les volontés conjuguées de l'Etat prédécesseur et de l'Etat successeur, d'autre part. C'est cette relation triangulaire qui peut entraîner le changement de débiteur, avec toutes les conséquences juridiques que ce changement peut avoir pour l'Etat tiers créancier.

49. Cependant, les articles R, S, T et U laissent intacte la question de savoir s'il ne faut considérer que les créances de l'Etat ou s'il faut également envisager celles d'autres sujets de droit international comme les organisations intergouvernementales et les institutions financières internationales, ou celles de personnes privées comme les sociétés multinationales étrangères. C'est cette question que le Rapporteur spécial se propose d'aborder ensuite.

La séance est levée à 13 heures.

1422^e SÉANCE

Mercredi 18 mai 1977, à 15 h 10

Président : sir Francis VALLAT

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. Sette Câmara, 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 R (Obligations de l'Etat successeur pour les dettes d'Etat qui lui passent),

ARTICLE S (Effets du transfert de dettes à l'égard d'un Etat tiers créancier),

ARTICLE T (Effets à l'égard d'un Etat tiers créancier d'une déclaration unilatérale de l'Etat successeur d'assumer les dettes de l'Etat prédécesseur), *et*

ARTICLE U (Expression et effets du consentement de l'Etat tiers créancier)¹ [*suite*]

1. LE PRÉSIDENT prie les membres de la Commission de bien vouloir excuser son absence forcée au début de la session et se félicite des progrès réalisés pendant cette période sous la direction du premier vice-président.

¹ Pour textes, voir 1421^e séance, par. 32.

2. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) rappelle qu'en présentant le chapitre II de son rapport (A/CN.4/301 et Add.1) il était parti de l'hypothèse consistant à ne voir dans le créancier qu'un Etat. Il se propose maintenant d'aborder le problème de la qualité du créancier, en se demandant s'il n'y a pas d'autres créanciers que des Etats. Si le créancier est une organisation internationale ou une institution financière internationale, le problème n'est pas difficile à résoudre, car on peut dans leur cas parler de « sujets du droit international ». Mais le problème se pose si le créancier est une société multinationale ou transnationale ou une personne physique ou morale de droit privé interne ressortissante d'un Etat étranger. Ce problème est parallèle à celui de la qualité du débiteur, examiné au chapitre I^{er} du rapport à propos de la définition de la dette d'Etat. Faut-il exiger du créancier aussi qu'il ait la qualité d'Etat ou, tout au moins, celle de sujet du droit international, prise au sens large pour englober une organisation interétatique? Ou faut-il rappeler qu'il s'agit du problème de la dette d'Etat, et que c'est essentiellement la qualité d'Etat du débiteur qui importe? Le Rapporteur spécial a évoqué le problème avec timidité, en le reléguant dans une note de bas de page², et en considérant que ce qui compte avant tout, c'est la qualité d'Etat du débiteur. L'importance du problème de la qualité du créancier ne lui a pas échappé, mais il avait trois raisons au moins de limiter son étude aux créances d'un sujet de droit international.

3. Il a premièrement pris en considération le parallélisme à établir entre la succession aux dettes d'Etat et la succession aux biens d'Etat. D'après la partie du projet d'articles qui concerne les biens d'Etat, les biens de l'Etat tiers peuvent être définis comme des biens d'Etat qui appartiennent exclusivement à l'Etat tiers en sa qualité de sujet du droit international, l'Etat tiers ayant été défini à l'article 3^o comme « tout Etat autre que l'Etat prédécesseur ou l'Etat successeur ». Or, les créances de l'Etat tiers sont précisément des biens d'Etat de l'Etat tiers, tels qu'ainsi définis. Il serait donc peu judicieux d'adopter, à propos de l'Etat tiers créancier, une définition différente. Selon la définition qui figure dans les articles déjà adoptés, les biens d'Etat de l'Etat tiers, parmi lesquels figurent ses créances d'Etat, doivent s'entendre strictement des biens d'Etat qui appartiennent à l'Etat tiers, et non pas à une entité inférieure ou à une personne physique ressortissante de cet Etat. La définition de l'Etat tiers créancier, dans la partie du projet relative aux dettes d'Etat, devrait donc, suivant un parallélisme normal, viser uniquement les créances qui appartiennent à l'Etat tiers, à l'exclusion de celles qui appartiennent à d'autres entités.

4. Le Rapporteur spécial a pris également en considération le problème des droits acquis, auquel il a consacré son deuxième rapport³, et en particulier le problème des prétendus droits acquis des ressortissants — personnes physiques ou morales — d'un Etat étranger.

5. Il a tenu compte, enfin, du problème de protection diplomatique qui se poserait si toutes les créances, celles

de l'Etat tiers proprement dit comme celles de ses ressortissants, étaient considérées comme des créances de l'Etat tiers sur le plan international. En effet, les investisseurs étrangers doivent se soumettre à la loi de l'Etat débiteur où ils ont investi et à la compétence des tribunaux de cet Etat. C'est la « clause Calvo », selon laquelle tout contrat passé par l'Etat avec des étrangers et toute concession accordée à des étrangers doivent expressément stipuler que ceux-ci sont soumis aux lois de l'Etat et justiciables de ses tribunaux et qu'ils renoncent à toute protection diplomatique. Cette clause, qui place les étrangers sur le même plan juridique que les nationaux, figure dans la constitution de la plupart des pays latino-américains — Bolivie, Costa Rica, El Salvador, Equateur, Guatemala, Honduras, Mexique, Pérou et Venezuela. L'article 32 de la Constitution du Pérou dispose qu'« en matière de biens les étrangers jouissent du même statut que les Péruviens, sans pouvoir en aucun cas se réclamer à cet égard d'un statut exceptionnel ni invoquer la protection diplomatique ». L'article 27 de la Constitution du Mexique dispose que « l'Etat peut accorder le même droit à des étrangers, à condition que ceux-ci acceptent, par-devant le Secrétariat aux relations extérieures, d'être considérés comme Mexicains pour ce qui est de leurs biens et s'engagent à ne pas invoquer la protection de leur gouvernement quant aux questions y relatives, sous peine d'être déclarés déchus, au profit de la nation, des biens ainsi acquis ». Ainsi, la clause Calvo empêche de considérer la créance d'une personne physique ou morale étrangère comme une créance assimilable à celle d'un Etat étranger. Cela ne signifie pas que la créance d'une personne physique ou morale étrangère ne doit pas être reconnue, mais simplement que son sort est assimilé à celui d'une créance qui serait détenue par une personne physique ou morale ressortissante de l'Etat prédécesseur. Autrement dit, le changement de débiteur résultant de la transmission de la dette à l'Etat successeur intervient sans que le consentement de l'Etat tiers dont le créancier est ressortissant soit nécessaire. En effet, le consentement de l'Etat tiers n'est nécessaire que s'il s'agit d'une créance appartenant en propre à cet Etat, et non pas à ses nationaux. La relation se ramène donc, dans le cas considéré, à une relation bilatérale entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur.

6. Telles sont les raisons pour lesquelles le Rapporteur spécial a considéré le créancier en sa seule qualité d'Etat aux fins des articles proposés au chapitre II de son rapport.

7. M. Bedjaoui propose que la Commission se prononce d'abord sur les articles R, S, T et U, qui concernent la créance de l'Etat tiers en sa qualité de sujet du droit international. Ces articles ne lui paraissent pas présenter de difficultés, car ils établissent un parallèle entre la succession aux dettes et la succession aux traités, qui créent, l'une et l'autre, une relation triangulaire entre l'Etat prédécesseur, l'Etat successeur et l'Etat tiers.

8. Après s'être prononcée sur ces articles, la Commission devra examiner séparément le problème des créances de personnes physiques ou morales privées étrangères. Elle pourra décider, soit de les ignorer et de ne considérer que les créances de l'Etat, limitant ainsi considérablement son sujet, soit de les admettre, et il lui sera alors très facile de régler le problème en deux temps. Elle devra, d'abord,

² A/CN.4/301 et Add.1, note 68.

³ Voir 1416^e séance, note 2.

⁴ *Annuaire...* 1969, vol. II, p. 70, doc. A/CN.4/216/Rev.1.

laisser « ouverte » la définition de la dette d'Etat proposée à l'article O, en se bornant à rappeler que la dette d'Etat est une dette assumée par l'Etat, sans préciser à l'égard de qui — c'est-à-dire en définissant la dette par le débiteur seulement et en laissant en suspens le problème de la qualité du créancier. Elle devra ensuite ajouter aux articles R, S, T et U un nouvel article V, qui précisera, d'une part, que les personnes étrangères de droit privé sont assimilées aux ressortissants de l'Etat prédécesseur pour ce qui est du sort de leurs créances respectives, et, d'autre part, que le sort de ces créances de personnes privées, nationales ou étrangères, est déterminé, dans le cadre de la succession d'Etats, par une relation juridique bilatérale (Etat prédécesseur/Etat successeur), et non par une relation juridique triangulaire — autrement dit, que le consentement de l'Etat tiers dont le ressortissant est créancier de l'Etat prédécesseur n'est pas nécessaire.

9. M. CASTAÑEDA appuie la suggestion du Rapporteur spécial tendant à compléter les articles R, S, T et U par un article relatif aux créanciers autres que des Etats. Il souligne à cet égard que rien, dans l'article O⁵, n'exclut de la définition de la dette d'Etat qui y figure les dettes contractées par un Etat envers des personnes privées. La portée que le Rapporteur spécial a entendu donner à l'article O ressort clairement de la note 68 de son rapport, où il est dit : « Il y a dette d'Etat de l'Etat prédécesseur même si le créancier est une personne privée étrangère; il suffit simplement qu'elle ait été contractée par le gouvernement de l'Etat prédécesseur. »

10. M. Castañeda souscrit entièrement aux dispositions des articles S, T et U, ainsi qu'à l'observation formulée par le Rapporteur spécial au sujet de l'article R selon laquelle la novation n'intervient que dans les rapports juridiques entre l'Etat successeur et l'Etat prédécesseur⁶. En revanche, il n'est pas d'accord pour considérer que « la succession d'Etats emporte l'extinction des obligations de l'Etat prédécesseur et la naissance de celles de l'Etat successeur », ainsi qu'il est dit à l'article R. La succession en soi ne suffit pas à produire de tels effets; c'est même un principe de droit généralement reconnu, et qui sous-tend les quatre articles à l'examen, qu'il ne peut y avoir changement de la personne du débiteur sans que le créancier y consente. C'est pourquoi, et pour qu'il y ait cohérence entre l'article R et le deuxième alinéa de l'article U, il faudrait trouver un moyen de préciser à l'article R que les effets visés sont subordonnés à l'expression par l'Etat tiers créancier de son consentement à la substitution de l'Etat successeur à l'Etat prédécesseur comme son débiteur.

11. M. VEROSTA pense que le titre du chapitre II du rapport — « Problème de l'Etat tiers » — est significatif, car il pose la question de savoir si les règles relatives à la succession d'Etats en matière de dettes d'Etat doivent se limiter aux dettes que l'Etat prédécesseur a contractées à l'égard d'un autre Etat ou si elles doivent également s'appliquer aux dettes qu'il a contractées envers d'autres sujets du droit international.

12. Ces autres sujets du droit international peuvent être des unions d'Etats, qui ont une personnalité juridique distincte des Etats qui les composent. Par exemple, le Montenegro avait des dettes à l'égard de la monarchie austro-hongroise, qui n'était pas un Etat tiers, mais une union des deux Etats — l'Autriche et la Hongrie — ayant une personnalité internationale distincte des deux Etats qui la composaient. Lorsque le Montenegro s'est uni au royaume de Serbie en 1918, ses dettes à l'égard de la monarchie austro-hongroise sont passées au nouveau royaume ainsi constitué. Il ne s'agissait pas, dans ce cas, de dettes à l'égard d'un Etat tiers, mais de dettes à l'égard d'un autre sujet du droit international, l'union réelle Autriche-Hongrie.

13. Si l'on peut admettre, à la rigueur, que l'expression « Etat tiers créancier » couvre les confédérations et les unions d'Etats, il est impossible de désigner par cette expression des organisations internationales comme l'ONU ou des institutions financières internationales comme la BIRD ou le FMI. Or, il pourrait arriver qu'un Etat multinational membre de l'ONU n'ayant pas versé ses cotisations pendant plusieurs années soit dissous sans avoir payé ses dettes à l'égard de l'Organisation, et que sur son territoire se forment de nouveaux Etats qui soient admis à l'ONU. Il pourra y avoir, dans ce cas, passage aux Etats successeurs de la dette contractée par l'Etat prédécesseur à l'égard de l'ONU, sujet de droit international créancier.

14. Il faudrait donc faire ressortir dans le titre du chapitre II que les règles concernant les créances de l'Etat tiers valent également pour les créances des autres sujets du droit international.

15. M. THIAM constate que le Rapporteur spécial n'a pas pris définitivement position sur la question de savoir si le créancier ne peut être qu'un Etat ou s'il peut être également un autre sujet du droit international, laissant à la Commission le soin de trancher cette question.

16. Selon M. Thiam, les quatre articles R, S, T et U sont étroitement liés. L'idée contenue dans ces articles peut se ramener à trois points essentiels : une succession d'Etats ne peut, de son seul fait, affecter les droits d'un Etat tiers créancier; elle ne peut, de son seul fait, créer des liens juridiques nouveaux entre l'Etat tiers créancier et l'Etat successeur; pour qu'il y ait subrogation, il faut une volonté commune de l'Etat tiers créancier et de l'Etat successeur. D'où la nécessité pour l'Etat tiers créancier, comme l'a souligné M. Castañeda, de marquer sa volonté de voir la dette à son endroit transférée à l'Etat successeur. M. Thiam approuve cette démarche, qui lui paraît logique et qui tient compte aussi bien des intérêts de l'Etat tiers créancier que de ceux de l'Etat successeur.

17. En ce qui concerne l'article S, M. Thiam constate qu'il y est dit, d'une part que les dettes passent de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur et, d'autre part, qu'elles ne deviennent pas des dettes de l'Etat successeur vis-à-vis de l'Etat tiers créancier; on a ainsi l'impression de dettes qui flottent et dont on ignore encore le titulaire. Il estime donc que l'article S devrait être remanié.

18. A part cette dernière réserve, M. Thiam approuve entièrement la manière dont le Rapporteur spécial a abordé le problème des dettes d'Etat, étant entendu qu'il

⁵ 1416^e séance, par. 1.

⁶ 1421^e séance, par. 39.

y aurait lieu d'approfondir ce problème pour ce qui est des dettes contractées à l'égard de sujets du droit international autres que des Etats.

19. M. AGO insiste sur la nécessité de définir de manière précise les limites du sujet traité. Il ne voit pas d'inconvénient à le restreindre, à condition qu'il n'y ait aucune équivoque possible. On peut, en effet, limiter le sujet à la succession d'Etats en ce qui concerne les dettes de l'Etat prédécesseur à l'égard d'un Etat tiers. On peut l'élargir en adjoignant à l'Etat tiers les autres sujets du droit international. On peut l'étendre encore en ajoutant aux sujets du droit international les personnes privées — physiques ou morales — étrangères. Toutefois, il s'agit là toujours de créanciers étrangers. Or, quand on parle de succession d'Etats en matière de dettes d'Etat, par « dette d'Etat » on entend avant tout la succession à propos de la dette publique, c'est-à-dire la dette contractée par l'Etat envers ses propres citoyens (bons du Trésor, etc.). On peut très bien décider d'exclure cet aspect, mais il faudrait alors modifier la définition de la dette d'Etat donnée à l'article O, qui manifestement inclut la dette contractée par l'Etat envers des particuliers, et envers ses propres ressortissants en premier lieu. D'autre part, les dettes contractées par un Etat envers un Etat étranger sont souvent consignées dans un traité international : on peut donc dire que cette question relève en partie de la succession d'Etats en matière de traités, tandis que les dettes contractées envers les particuliers nationaux ne relèvent que de la matière à l'examen.

20. M. Ago répète qu'il n'est nullement opposé à la manière dont le Rapporteur spécial a abordé le problème, mais qu'il lui paraît indispensable de bien préciser, dès le début, les limites du sujet, afin d'éviter tout malentendu.

21. M. SETTE CÂMARA fait observer que le principe fondamental qui sous-tend les articles proposés par le Rapporteur spécial dans le chapitre II de son rapport est l'idée que la succession, tout en créant des rapports spéciaux entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur quant aux dettes contractées par le premier envers un Etat tiers, ne peut en soi créer de liens directs entre l'Etat successeur et l'Etat tiers. Pour qu'un tel rapport prenne naissance, l'Etat tiers doit d'une façon ou d'une autre manifester son consentement à voir la dette passer de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur. Cependant, au paragraphe 101 de son rapport (A/CN.4/301 et Add.1), le Rapporteur spécial fait une distinction subtile entre transfert des obligations et transmission des droits : d'après lui, certaines obligations de l'Etat prédécesseur à l'égard de tiers se trouvent transférées à l'Etat successeur indépendamment de toute manifestation de volonté de l'Etat prédécesseur ou de l'Etat successeur, mais ce transfert n'éteint pas le rapport Etat prédécesseur/Etats tiers et — contrairement à ce qui a été décidé dans le cas de l'article 6, concernant les biens d'Etat — n'établit non plus aucun rapport nouveau Etat successeur/Etat tiers, ce qui explique que l'article R limite les effets de la succession en matière de dettes aux rapports entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. Au paragraphe 103, le Rapporteur spécial explique que l'Etat prédécesseur conserve sa qualité de débiteur et la responsabilité de la dette envers l'Etat tiers, une novation ou une transmission de droits ne pouvant intervenir qu'avec le consentement de cet Etat tiers.

22. M. Sette Câmara ne comprend pas très bien pourquoi les obligations et les droits ne sont pas traités de la même façon. A son avis, dès lors qu'une obligation est transférée de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur, il doit également y avoir transfert des droits correspondants de l'Etat tiers créancier. Si ces droits ne peuvent être transférés sans une intervention de l'Etat tiers, pourquoi n'en serait-il pas de même des obligations ? Il se pourrait que l'Etat tiers n'accepte pas de voir une obligation à son endroit s'éteindre pour l'Etat prédécesseur et prendre naissance pour l'Etat successeur, si par exemple il considère ce dernier comme un débiteur moins sûr.

23. En ce qui concerne la section C du chapitre II du rapport, M. Sette Câmara estime que la possibilité prévue au paragraphe 106 de régler le sort d'une dette dans le cadre d'un accord de dévolution est incompatible avec l'article 8 du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités⁷, récemment adopté par une conférence de plénipotentiaires, selon lequel les accords de dévolution ne constituent rien d'autre qu'une déclaration d'intentions et ne sauraient en soi lier l'Etat successeur ou lui conférer des droits ou obligations de l'Etat prédécesseur. Le texte de l'article S proposé par le Rapporteur spécial semble viser aussi les accords de dévolution, puisqu'il y est question des « accords conclus entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur » en vigueur à la date de la succession. De l'avis de M. Sette Câmara, non seulement les accords de dévolution ne peuvent emporter transfert à l'Etat successeur des dettes de l'Etat prédécesseur envers un Etat tiers, mais ils ne peuvent non plus en soi donner naissance à une novation d'obligations entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ; un tel changement exigerait de la part de l'Etat successeur, une fois celui-ci devenu entité souveraine, une manifestation nouvelle de la volonté d'être lié par ces obligations.

24. L'article T est davantage conforme à l'article 9 du projet sur la succession en matière de traités, puisqu'il est libellé en termes généraux et dispose que les dettes de l'Etat prédécesseur ne deviennent pas des dettes de l'Etat successeur du seul fait d'une déclaration unilatérale de ce dernier. Contrairement à l'article S, l'article T ne précise pas « dettes de l'Etat successeur *vis-à-vis de l'Etat tiers créancier* », précision qui implique la possibilité d'un transfert des dettes à l'Etat successeur *vis-à-vis de l'Etat prédécesseur*. La Commission devrait traiter les déclarations unilatérales et les accords de dévolution de manière identique, comme elle l'a fait dans son projet sur la succession en matière de traités.

25. M. Sette Câmara nourrit de même des doutes au sujet de l'article U, car il ne faut pas, à son avis, parler des accords de dévolution et des déclarations unilatérales d'un Etat successeur comme de moyens normaux pour cet Etat d'exprimer son consentement à assumer des dettes, c'est-à-dire comme d'actes valables de caractère obligatoire auxquels l'Etat tiers peut souscrire. En premier lieu, les problèmes soulevés par l'article U relèvent davantage du domaine de la succession d'Etats en matière de traités que du sujet à l'examen. En second lieu, M. Sette Câmara maintient ses réserves concernant les

⁷ Voir 1416^e séance, note 1.

références qui sont faites à des accords qui évoquent tout à fait des accords de dévolution ainsi qu'à des déclarations unilatérales de l'Etat successeur. Troisièmement, il nourrit des réserves quant au fait d'admettre aussi libéralement que c'est le cas dans cet article la possibilité d'un consentement tacite. A cet égard, M. Sette Câmara donne lecture du texte de l'article 35 de la Convention de Vienne^a.

26. M. CALLE Y CALLE déclare que la Commission n'a à connaître que des dettes de caractère international et doit par conséquent, à l'article O, limiter sa définition de la dette d'Etat aux dettes contractées par et envers des sujets du droit international. Sous cette réserve, il estime que l'article devrait être libellé dans les termes les plus généraux possible.

27. M. Calle y Calle a tout d'abord nourri les mêmes doutes que M. Castañeda au sujet de l'article R, mais après l'avoir relu il a estimé que la stipulation selon laquelle les effets de la succession visés par cet article sont soumis « aux dispositions des présents articles », c'est-à-dire des articles S, T et U, répondait à ses préoccupations. En effet, il ressort nettement de ces derniers articles qu'une novation ne peut intervenir que si les dettes en question sont transmissibles et si l'Etat créancier consent clairement à la subrogation. A son avis, si l'article R n'est pas parallèle à l'article 8 du projet sur la succession en matière de traités, du moins s'en inspire-t-il, et il est suffisamment clair. M. Calle y Calle estime donc que l'article R et les autres articles à l'examen peuvent être renvoyés au Comité de rédaction.

28. M. QUENTIN-BAXTER dit que l'article R ne lui pose pas de difficultés, car il traite, dans un libellé analogue à celui de l'article correspondant sur la succession aux biens d'Etat, de rapports entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. Pour ce qui est des autres articles à l'examen, en revanche, M. Quentin-Baxter s'inquiète quelque peu de voir qu'on semble y revenir à des questions mettant en cause des relations conventionnelles.

29. Il partage l'avis selon lequel l'expression « dettes d'Etat » devrait avoir un sens suffisamment large pour englober toutes les dettes qui passent de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur, indépendamment de la question de savoir si le créancier se trouve être un Etat. D'un autre côté, il a des réserves quant à la notion de dettes d'Etat. Il veut bien croire que la question importante et complexe de la succession à des obligations financières appelle peut-être des règles subsidiaires spéciales, mais il ne voit pour le moment aucune raison de supposer que le principe général applicable à ces obligations ne s'applique pas aussi aux autres types d'obligations.

30. Dans l'étude de la succession d'Etats dans les matières autres que les traités — en matière de biens d'Etat, par exemple —, la Commission a à se préoccuper essentiellement d'une relation entre deux personnes internationales, à savoir l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. Certes, passant de la question des biens d'Etat à celle des obligations d'Etat, la Commission a aussi affaire désormais à une tierce partie, puisque le transfert de la responsabilité d'une dette suppose nécessairement un créancier.

Mais, en l'occurrence, les problèmes qui se posent relèvent essentiellement du droit interne, plutôt que du droit international. L'article 5 du projet dispose que les biens d'Etat s'entendent des « biens, droits et intérêts qui, à la date de la succession d'Etats et conformément au droit interne de l'Etat prédécesseur, appartenaient à cet Etat ». Les règles de droit international qui régissent la succession d'Etats se combinent avec les règles de droit interne qui déterminent, voire (en un certain sens) créent, les biens qui sont l'objet de la succession. A cet égard, M. Quentin-Baxter ne voit aucune différence de principe entre les droits et les obligations; il est convaincu que le sujet véritable de l'étude en cours est celui des obligations qui, selon le droit interne de l'Etat prédécesseur, incombent à cet Etat. Le stade auquel les intérêts d'un Etat tiers en la matière sont élevés au niveau international en vertu d'un accord international se situe en dehors du cadre du projet d'articles à l'examen et relève de la succession en matière de traités.

31. M. Quentin-Baxter ne veut pas établir d'équation facile et superficielle entre biens et dettes ou entre droits et obligations. La succession en matière d'obligations peut fort bien obéir à des règles différentes — plus complexes — de celles qui s'appliquent à la succession en matière de droits. Néanmoins, la CDI doit essayer de se guider sur ses conclusions relatives aux biens, droits et intérêts. La Commission a estimé, à ce propos, qu'elle pouvait limiter les conséquences des articles au moment précis où se produit la succession, et a considéré comme acquise la proposition fondamentale selon laquelle l'ordre juridique interne n'est pas modifié du seul fait d'une succession d'Etats. Les cas où l'Etat prédécesseur lui-même est, d'après son droit interne, le propriétaire des biens sont ceux où un transfert est nécessaire et inévitable. De l'avis de M. Quentin-Baxter, c'est là un excellent point de départ pour l'examen de la question des dettes ou autres obligations.

32. L'une des grandes difficultés du sujet de la succession d'Etats tient au fait que même les meilleures autorités lui ont assigné des limites très variables. Les exemples étudiés dans les manuels se rapportent souvent à des questions différentes, dont bon nombre relèvent de la responsabilité des Etats, considérée comme une série de normes régissant les devoirs qu'a un Etat à l'égard d'un Etat tiers ou des ressortissants de l'Etat tiers — voire, en droit international contemporain, à l'égard de ses propres ressortissants. Dans le cas des biens d'Etat, il a paru suffisant de s'en remettre à la responsabilité des Etats pour ce qui peut se produire après la date de la succession proprement dite. Toutefois, peut-être cette solution n'est-elle pas aussi aisément applicable dans le cas des obligations d'Etat, l'Etat successeur pouvant voir dans la succession elle-même un facteur qui a une incidence sur ses devoirs ou sur sa liberté d'action à l'égard de biens dans lesquels un Etat tiers ou des ressortissants de cet Etat détiennent un intérêt.

33. La meilleure solution serait que la Commission examine les problèmes posés par la doctrine et la pratique des Etats quand elle en viendra à étudier, les uns après les autres, les divers types de succession qu'elle a déjà identifiés à propos des biens d'Etat. M. Quentin-Baxter ne cherche nullement à exclure du débat la question très importante des droits des Etats tiers dans une succession

^a Voir 1417^e séance, note 4.

d'Etats — question qu'il faudra sans doute examiner de façon assez détaillée —, mais la Commission n'a à s'occuper pour le moment que des rapports existant au niveau international entre deux Etats, un Etat prédécesseur et un Etat successeur. Bien entendu, il ne faut rien faire, dans l'étude de ces rapports, qui puisse porter préjudice à la situation de l'Etat tiers ou limiter ses options. C'est un principe élémentaire du droit des traités qu'un arrangement entre deux parties ne saurait lier un tiers. Encore une fois, il est des cas de succession d'Etats où l'Etat prédécesseur peut fort bien disparaître sans laisser de trace, et si l'Etat tiers ne dispose d'aucun recours contre l'Etat successeur, il n'a plus aucun droit véritable. Par la suite, il faudra se souvenir qu'un Etat tiers doit être protégé non seulement contre les atteintes à sa souveraineté, mais aussi, dans une certaine mesure, contre l'arbitraire d'un Etat successeur.

34. M. SUCHARITKUL souscrit entièrement à toutes les propositions faites par le Rapporteur spécial au chapitre II de son rapport. Il tient toutefois à mettre l'accent sur les intérêts généraux d'Etats créanciers tels que le Japon et la Thaïlande, en présence de certains événements se déroulant en Asie du Sud-Est. C'est avec raison que le Rapporteur spécial a tenu compte des relations triangulaires entre l'Etat prédécesseur, l'Etat successeur et l'Etat tiers créancier, et qu'il a dûment pris en considération l'Etat tiers créancier dans les articles T et U de son projet.

35. Selon la typologie successorale retenue par le Rapporteur spécial, il peut y avoir disparition de l'Etat prédécesseur, en cas d'annexion ou d'unification. En pareil cas, le consentement de l'Etat tiers créancier ne paraît ni utile ni même nécessaire; en l'occurrence, c'est la volonté de l'Etat successeur de succéder aux dettes de l'Etat prédécesseur qui importe. La Commission pourrait s'inspirer des solutions adoptées en la matière à la suite de l'unification du Viet Nam. Dans bien des cas, le Viet Nam actuel a déjà succédé aux droits et aux dettes du Viet Nam du Sud, notamment à la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, et il a succédé aux dettes contractées envers la Banque asiatique de développement. Outre l'élément de négociation entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, qui est très important, il s'agit de déterminer les critères que l'Etat successeur et l'Etat créancier adopteront pour établir dans quels cas il y aura novation.

36. M. FRANCIS souscrit aux observations de M. Castañeda concernant la portée de l'article R^o. D'une façon générale, il est en mesure d'accepter les articles R, S, T et U ainsi que les principes qui y sont énoncés, mais il serait bon d'introduire dans l'article R une disposition subordonnant à l'application de l'article U l'extinction des obligations de l'Etat prédécesseur.

37. A l'ouverture du débat sur le sujet à l'examen, M. Francis n'avait pas d'idée préconçue sur la question de savoir s'il convenait de limiter l'application du projet d'articles aux dettes entre Etats. Malheureusement, il se trouve à présent devant une sorte de dilemme. M. Quentin-Baxter a déjà mentionné l'article 5, concernant les biens d'Etat, et l'on peut citer aussi l'article 11, relatif au pas-

sage des créances dues à l'Etat prédécesseur du fait de sa souveraineté ou de son activité sur le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats. Dans son rapport, le Rapporteur spécial examine les garanties que l'Etat prédécesseur offre au titre des dettes contractées par des collectivités locales. Si l'on admet que des garanties peuvent être données à des entités autres que des Etats au titre d'obligations contractées par des collectivités locales et si l'on se souvient que le Rapporteur spécial a prévu de telles garanties, on notera que le chapitre IV du rapport, qui traite de la succession aux dettes dans le cas de transfert d'une partie de territoire, contient une définition de la dette générale de l'Etat qui pourrait englober les obligations contractées par l'Etat prédécesseur non seulement à l'égard d'un Etat tiers mais aussi à l'égard de ses propres ressortissants et d'autres ressortissants. Au cas où la Commission déciderait de limiter le champ d'application des articles, le fait de traiter parfois de situations intéressant des entités autres que l'Etat et, dans d'autres cas, de sembler ne pas en tenir compte pourrait prêter à la critique. M. Francis incline à adopter une attitude souple, et juge préférable de ne pas limiter le projet d'articles aux rapports entre Etats.

38. M. OUCHAKOV estime, contrairement à M. Ago, que les dettes établies par traité ne relèvent aucunement de la succession d'Etats en matière de traités. En effet, il ne suffit pas qu'une dette d'Etat ait sa source dans une clause conventionnelle; encore faut-il que cette clause ait été exécutée. Si un Etat ou un autre sujet du droit international a promis un prêt à l'Etat prédécesseur, mais n'a pas exécuté sa promesse, il n'y a pas de dette — peu importe le sort du traité en question. Si la clause du traité concerne un crédit qui a été effectivement accordé, il y a dette; et au cas où ce traité serait considéré comme nul par le jeu de la succession d'Etats, la dette elle-même ne serait pas nulle. La succession aux traités est donc sans effet, même pour les dettes conventionnelles. Le phénomène de la succession n'affecte que le sort des traités, c'est-à-dire leur éventuel maintien en vigueur et les conditions de ce maintien en vigueur.

39. D'ailleurs, une dette d'Etat peut naître autrement que par accord entre des Etats. Il se peut que l'Etat prédécesseur n'ait pas payé ses cotisations à l'ONU, ainsi que l'a indiqué M. Verosta. Une dette d'Etat peut aussi naître du fait que la responsabilité internationale d'un Etat est engagée, d'une sentence arbitrale, ou encore d'une décision de la CIJ. En outre, M. Ouchakov fait observer que, dans le cas où une promesse conventionnelle d'accorder un crédit n'aurait été que partiellement exécutée, la dette qui passerait de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur serait proportionnée à l'exécution de la promesse.

40. Se référant à l'article X, adopté provisoirement par la CDI et relatif à l'absence d'effets d'une succession d'Etats sur les biens d'un Etat tiers, M. Ouchakov rappelle que la Commission a considéré que les biens d'un Etat tiers situés sur le territoire de l'Etat prédécesseur ou de l'Etat successeur ne sont pas affectés par la succession d'Etats. Le projet d'articles n'est cependant pas destiné uniquement aux Etats prédécesseurs et aux Etats successeurs. Il contient des règles générales qui s'imposeront aux Etats tiers. Dans la mesure où ces règles seront des règles coutumières codifiées, elles seront obligatoires pour tous les

* Ci-dessus par. 10.

Etats et, dans la mesure où ce seront des règles de développement progressif du droit international, elles s'imposeront aux Etats parties à la future convention, si le projet prend un jour la forme d'une convention.

41. C'est ainsi qu'en ce qui concerne la première partie du projet, relative aux biens d'Etat, la disposition du paragraphe 1 de l'article 12, par exemple, s'impose aux Etats tiers. En effet, lorsqu'une partie du territoire d'un Etat est transférée par cet Etat à un autre Etat et que les Etats prédécesseur et successeur conviennent que les biens d'Etat de l'Etat prédécesseur passent à l'Etat successeur, l'Etat tiers est tenu de respecter cet accord en ce qui concerne les biens d'Etat de l'Etat prédécesseur qui se trouveraient sur son propre territoire. De même, en cas d'unification de deux ou plusieurs Etats, l'Etat tiers est tenu de considérer les biens des Etats prédécesseurs qui se trouvent sur son propre territoire comme les biens de l'Etat unifié. De telles règles sont donc présumées être des règles de droit international général. Or, dans les articles R, S, T et U, on présume que l'Etat tiers n'est pas tenu par les règles spéciales qui figurent dans d'autres parties du projet. La situation est pourtant la même : l'Etat tiers, quel qu'il soit, sera tenu par ces règles si ce sont des règles coutumières et, si ce sont des règles de développement progressif du droit international, il ne sera tenu que s'il est partie à la future convention.

42. Les articles relatifs aux biens d'Etat concernent non seulement le passage de certains biens à l'Etat successeur, mais aussi les modalités de ce passage, qui peuvent prendre la forme d'une déclaration unilatérale, d'un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, ou d'une notification adressée à l'Etat tiers. Or, les articles à l'examen ne contiennent que des règles relatives au passage de certaines dettes. Il conviendra de les compléter par des règles concernant les modalités de ce passage, qu'il s'agisse d'une notification, de négociations, d'une procédure de conciliation ou d'arbitrage, ou encore d'une décision de la CIJ. C'est pourquoi M. Ouchakov estime que les articles à l'examen sont peut-être un peu prématurés, à l'exception de l'article R, dans lequel le Rapporteur spécial a essayé d'énoncer une règle générale sur le passage des dettes d'Etat à l'Etat successeur.

43. Bien qu'il soit toujours dangereux d'énoncer des règles générales avant d'avoir mis au point les règles spéciales, la disposition de l'article R est d'une telle généralité qu'elle paraît acceptable. Toutefois, M. Ouchakov propose de la rédiger sur le modèle suivant :

« La succession d'Etats emporte extinction de la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur ou d'une partie de cette dette d'Etat et le passage de cette dette d'Etat ou d'une partie de celle-ci à l'Etat ou aux Etats successeurs, conformément aux dispositions des articles de la présente partie. »

Cette rédaction serait conforme aux intentions du Rapporteur spécial et éviterait certains écueils du libellé actuel de l'article R. Il vaut mieux, en effet, parler de *la* dette d'Etat que *des* dettes d'Etat, et ne pas parler à ce propos d'obligations, puisque la dette d'Etat, d'après la définition qui en est donnée à l'article O, est déjà elle-même une obligation.

44. Revenant sur la notion de dette d'Etat, M. Ouchakov tient à mettre en évidence l'existence de deux catégories de dettes. Si l'on imagine par exemple que l'Union soviétique contracte une dette envers une banque suisse, on peut se demander s'il s'agit d'un traité au sens du droit international ou d'un contrat conclu entre l'URSS, considérée comme personne morale selon le droit civil suisse, et une banque suisse. Dans ce dernier cas, l'Union soviétique accepterait d'avance la juridiction des tribunaux suisses, et le contrat serait régi par le droit privé suisse, sans relever en rien des règles du droit international.

45. Se référant à l'observation de M. Ago¹⁰ selon laquelle un Etat peut avoir une dette vis-à-vis de ses propres ressortissants, M. Ouchakov souligne qu'une telle hypothèse n'entre pas dans les préoccupations actuelles de la Commission. Dans le cas imaginé par M. Ago, la question devra être tranchée par le droit interne de l'Etat successeur. Certes, tout Etat est souverain et peut assumer des dettes envers ses propres ressortissants, mais de telles dettes n'ont rien à voir avec le droit international. D'autre part, si un Etat agit en tant que personne morale selon son propre droit civil ou selon le droit civil de son cocontractant, les questions de succession qui peuvent éventuellement se poser sont réglées par le droit civil applicable ou par les règles du droit international privé, qui renverront à telle ou telle législation nationale. Par conséquent, une dette d'Etat au sens du droit international implique une obligation financière d'un Etat à l'égard d'un autre sujet du droit international. Dans tous les autres cas, la dette a sa source dans un contrat de droit civil, régi par le droit privé. A supposer même qu'il se trompe sur ce point, M. Ouchakov estime que la Commission doit se limiter pour le moment aux dettes mettant en présence deux sujets du droit international, et n'envisager que plus tard les autres dettes qui pourraient être régies par le droit international.

La séance est levée à 18 heures.

¹⁰ Ci-dessus par. 19.

1423^e SÉANCE

Jeudi 19 mai 1977, à 11 heures

Président : sir Francis VALLAT

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. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sette Câmara, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Thiam, M. Tsuruoka, M. Verosta, M. Yankov.

Nomination à des sièges devenus vacants (article 11 du statut) [A/C.4/299 et Add.1 et 2]

[Point 1 de l'ordre du jour]

1. Le PRÉSIDENT rappelle que, dans des lettres adressées au Président de la Commission, les présidents du groupe asiatique pour les mois de février et de mai 1977,