

Document:-  
**A/CN.4/SR.1425**

**Compte rendu analytique de la 1425e séance**

sujet:  
**<plusieurs des sujets>**

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-  
**1977, vol. I**

*Telechargé du site Internet de la Commission du Droit International  
(<http://www.un.org/law/french/ilc/index.htm>)*

1425<sup>e</sup> SÉANCE

Lundi 23 mai 1977, à 15 h 5

Président : sir Francis VALLAT

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

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

## PROJET D'ARTICLES

PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

ARTICLE 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)<sup>1</sup> [fin]

1. M. BEDJAOUÏ (Rapporteur spécial) dit que trois tendances se dégagent du débat consacré à l'examen du chapitre II de son neuvième rapport (A/CN.4/301 et Add.1).

2. Quelques membres de la Commission, dont M. Ouchakov, voudraient ne conserver que l'article R. Cette attitude pose le problème de la comparaison entre les biens d'Etat et les dettes d'Etat. Selon M. Ouchakov, le rôle que joue l'Etat tiers est, en définitive, le même qu'il s'agisse d'une succession à des biens d'Etat ou à des dettes d'Etat. L'Etat tiers serait lié par le transfert de biens intervenant entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur comme il le serait par un transfert de dettes entre ces deux Etats. Cette opinion soulève à son tour la question de la nature juridique de la dette, question qui relève de la théorie générale du droit. D'une manière générale, la cession de dettes est interdite dans les systèmes juridiques; il ne peut donc y avoir subrogation aux dettes. Si l'Etat A est dépositaire de fonds de l'Etat B et que celui-ci demande à l'Etat A de remettre ces fonds à l'Etat C, dont il souhaite promouvoir le développement économique, l'Etat A ne verra sans doute pas d'inconvénient à le faire. En revanche, si l'Etat A est créancier de l'Etat B et que, par l'effet d'une succession d'Etats, cette créance passe à un Etat avec lequel l'Etat A n'entretient pas de relations diplomatiques ou à un Etat ennemi, il est normal que l'Etat A doive donner son consentement. C'est pourquoi, dans tous les systèmes de droit interne, la cession de créance n'est possible qu'avec le consentement exprès du créancier.

<sup>1</sup> Pour textes, voir 1421<sup>e</sup> séance, par. 32.

3. Aussi bien M. Ouchakov<sup>3</sup> que M. Šahović<sup>4</sup> ont demandé que l'article R soit rédigé sur le modèle de l'article 6<sup>4</sup>, relatif aux droits de l'Etat successeur sur les biens d'Etat qui lui passent. Quoiqu'il ne soit pas opposé à une telle suggestion, que le Comité de rédaction pourra prendre en considération, le Rapporteur spécial tient à souligner qu'elle aurait pour effet de réduire sensiblement l'intérêt que présente l'article R. En effet, cet article a le mérite d'énoncer une relation juridique entre l'Etat successeur et l'Etat prédécesseur, qui reste encore subordonnée au consentement de l'Etat tiers. Comme l'a dit M. Castañeda<sup>5</sup>, c'est un acte juridique complexe, une norme juridique sous condition suspensive; cette norme reste suspendue au consentement de l'Etat tiers pour qu'elle lui soit opposable. Ce n'est que la conjugaison des divers éléments dont se compose cet acte juridique complexe qui produit les effets escomptés à l'égard de l'Etat tiers. L'article R ne rendrait pas compte de cette réalité complexe s'il était calqué sur l'article 6. Le rôle que joue l'Etat tiers dans les hypothèses visées aux articles R et 6 n'est pas le même.

4. D'autre part, M. Ouchakov voudrait supprimer les articles S, T et U, qui lui paraissent utiles, mais prématurés<sup>6</sup>. Les règles que contiennent ces dispositions lui semblent des règles de procédure destinées à mettre en œuvre le principe énoncé à l'article R. Au contraire, le Rapporteur spécial est d'avis que les articles S, T et U renferment des règles de fond sans lesquelles l'acte juridique complexe de transfert de la dette ne pourrait produire tous ses effets — à l'égard de l'Etat tiers du moins.

5. La plupart des membres de la Commission se sont déclarés pour le maintien des articles R, S, T et U, mais beaucoup d'entre eux ont demandé des éclaircissements. Ces articles ont fait l'objet d'observations générales de leur part. M. Tabibi<sup>7</sup>, M. Njenga<sup>8</sup> et M. Castañeda<sup>9</sup> voudraient les considérer globalement. M. Šahović et M. Riphagen<sup>10</sup> sont d'accord avec le Rapporteur sur le plan de la méthodologie, mais voudraient que le Comité de rédaction essaie de fusionner le plus possible ces articles et qu'il leur donne une forme positive. Le Rapporteur spécial veillera à ce que satisfaction leur soit donnée au Comité de rédaction.

6. Quelques membres de la Commission ont de nouveau soulevé la question de la nature juridique de la relation triangulaire qu'expriment les articles à l'examen. Ce problème, qui a déjà été traité oralement par le Rapporteur spécial, est apparu à M. Jagota<sup>11</sup> de la manière suivante : pour M. Ouchakov, le consentement est une question de procédure; pour M. Njenga, c'est un droit de veto; quant au Rapporteur spécial, il a choisi un moyen terme. M. Jagota se demande alors ce qu'il advient lorsque l'Etat

<sup>3</sup> 1422<sup>e</sup> séance, par. 43.

<sup>4</sup> 1423<sup>e</sup> séance, par. 24.

<sup>5</sup> Voir 1416<sup>e</sup> séance, note 2.

<sup>6</sup> 1422<sup>e</sup> séance, par. 10.

<sup>7</sup> *Ibid.*, par. 42.

<sup>8</sup> 1424<sup>e</sup> séance.

<sup>9</sup> 1423<sup>e</sup> séance.

<sup>10</sup> 1422<sup>e</sup> séance.

<sup>11</sup> 1423<sup>e</sup> séance, par. 26.

<sup>12</sup> *Ibid.*, par. 19 et 20.

prédécesseur disparaît — comme dans le cas du Viet Nam du Sud, cité par M. Sucharitkul. M. Jagota souhaiterait qu'une disposition soit consacrée à cette hypothèse, en tant qu'exception aux articles R, S, T et U. De l'avis du Rapporteur spécial, l'Etat créancier serait bien mal inspiré, en pareil cas, de refuser son consentement; l'exercice de son « droit de veto » serait suicidaire. A ce propos, M. Bedjaoui fait observer qu'il n'est pas nécessaire de nuancer ce droit de veto de l'Etat tiers, comme le souhaite M. Njenga, puisque de toute évidence l'Etat tiers, guidé par son intérêt, n'exercera jamais ce droit s'il met en péril l'existence de sa créance. D'ailleurs, si la norme successorale désigne sans conteste l'Etat successeur en tant que nouveau débiteur, comme c'est le cas pour les dettes d'Etat localisées, il est évident que l'Etat tiers n'exercera pas un droit de veto puisqu'il saura que, juridiquement, sa réclamation n'est pas fondée. Au contraire, il s'empressera de donner son consentement.

7. Aussi bien M. Sette Câmara<sup>12</sup> que M. Njenga<sup>13</sup>, M. Yankov et M. Tabibi<sup>14</sup> reconnaissent qu'il serait dangereux d'admettre que la déclaration unilatérale et l'accord de dévolution entraînent la naissance d'obligations pour l'Etat successeur. A ce sujet, M. Sette Câmara<sup>15</sup> a renvoyé à l'article 35 de la Convention de Vienne<sup>16</sup>, où il est question de la notification par laquelle un Etat tiers accepte expressément une obligation prévue par un traité. Par ailleurs, l'accent a été mis sur le fait que l'Etat successeur n'exprime pas toujours librement sa volonté. Pour éviter de graves complications, ces membres de la Commission se sont demandé s'il ne fallait pas supprimer l'article S. Leur point de vue n'est pas à négliger, mais le Rapporteur spécial y reviendra lorsqu'il soulignera d'autres aspects déterminants de cette disposition.

8. Bien des membres de la Commission voudraient étendre la portée des articles à l'examen aux sujets de droit international autres que les Etats. Cette extension pourrait se faire sans difficulté, compte tenu de la souplesse que le Rapporteur spécial a donnée à l'économie du projet. M. Quentin-Baxter<sup>17</sup> est revenu sur la question de la définition de la dette d'Etat, dans laquelle il voudrait faire entrer non seulement les dettes financières, mais aussi les obligations à caractère fiscal, économique ou monétaire. Le Rapporteur spécial n'y voit pas d'objection, à condition que ne soient pas englobées les obligations à caractère réel, qui créent des régimes de frontière ou des régimes territoriaux, et qui ont déjà été examinées dans le cadre de la succession en matière de traités. C'est dans le commentaire des articles qu'il conviendrait de préciser que la Commission n'a pas seulement en vue des dettes d'argent, mais encore toutes les obligations financières ou à incidence financière. Quant à M. Yankov<sup>18</sup>, il voudrait qu'il soit précisé que les obligations financières n'épuisent pas le

sujet de la succession d'Etats, qui est limité pour l'instant aux traités, aux biens et aux dettes. Pareille précision pourrait en effet être donnée dans le commentaire.

9. Plusieurs membres de la Commission, et particulièrement M. Quentin-Baxter, ont insisté sur le parallélisme nécessaire entre les articles qui concernent les biens et ceux qui concernent les dettes. En outre, M. Quentin-Baxter a opposé la succession aux traités, où existe une relation triangulaire, à la succession aux dettes et aux biens. Il estime qu'en matière de biens et de dettes il faut se référer au droit interne, ce qui n'est pas le cas en matière de traités. C'est pourquoi il met en évidence le rapport bilatéral entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, tout en réservant les droits et intérêts de l'Etat tiers créancier. Il faudrait d'abord étudier le sort de la dette en fonction des rapports bilatéraux entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur et chercher dans quelle mesure les articles relatifs aux biens d'Etat peuvent servir de modèle. De l'avis du Rapporteur spécial, il paraît *a priori* difficile de considérer du seul point de vue de deux partenaires quelque chose qui intéresse directement un tiers. Il est indéniable qu'il existe une relation triangulaire. Les articles à l'examen sont des dispositions préalables, qui montrent les limites dans lesquelles les Etats prédécesseur et successeur peuvent agir. En revanche, les articles postérieurs, qui concernent chaque type de succession, traitent exclusivement du rapport bilatéral entre Etat prédécesseur et Etat successeur et s'inspirent au maximum des dispositions concernant les biens d'Etat. Ainsi, lorsque le Rapporteur propose de considérer que les dettes d'Etat localisées passent à l'Etat successeur, c'est parce que le territoire auquel se rapporte la succession en a, notamment, profité sous forme de biens. D'ailleurs, M. Quentin-Baxter n'a jamais préconisé une équation automatique entre la succession aux biens et la succession aux dettes. Peut-être sera-t-il possible de lui donner satisfaction dans les articles relatifs aux divers types de successions, en indiquant par exemple qu'en cas de transfert d'une partie de territoire d'un Etat à un autre l'Etat qui prend les biens prend les dettes dans la même proportion, eu égard par ailleurs aux considérations d'équité.

10. Les articles à l'examen ont aussi été commentés individuellement, et quelques membres de la Commission se sont préoccupés de leurs relations réciproques. Il a été relevé que l'article R devait être rapproché de l'article U, et M. Castañeda a établi un parallèle entre l'article R et le deuxième alinéa de l'article U<sup>19</sup>. S'il est vrai que l'extinction de la dette dépend du consentement du créancier, il faudrait le préciser déjà dans l'article R. Toutefois, M. Bedjaoui tient à faire observer qu'il a jeté une passerelle entre les articles R et U en introduisant dans l'article R le membre de phrase « conformément aux dispositions des présents articles » — autrement dit conformément à l'article U. Enfin, en ce qui concerne l'article U, M. Tsuruoka a suggéré de dire, au premier alinéa, que le consentement « doit être exprimé par un acte formel » de l'Etat tiers créancier<sup>20</sup>. C'est au Comité de rédaction qu'il appartiendra d'examiner toutes ces questions.

<sup>12</sup> 1422<sup>e</sup> séance.

<sup>13</sup> 1423<sup>e</sup> séance.

<sup>14</sup> 1424<sup>e</sup> séance.

<sup>15</sup> 1422<sup>e</sup> séance, par. 25.

<sup>16</sup> Voir 1417<sup>e</sup> séance, note 4.

<sup>17</sup> 1422<sup>e</sup> séance, par. 29.

<sup>18</sup> 1424<sup>e</sup> séance, par. 17.

<sup>19</sup> 1422<sup>e</sup> séance, par. 10.

<sup>20</sup> 1424<sup>e</sup> séance, par. 15.

11. Quant à M. Thiam<sup>21</sup>, il a eu l'impression que les dettes de l'Etat prédécesseur étaient transférées à l'Etat successeur par un tour de passe-passe, et il s'est demandé s'il n'y avait pas un problème de rédaction. Ce problème découle de la complexité de l'opération juridique triangulaire. En pratique, il peut arriver que l'Etat prédécesseur ait des créanciers privés, par exemple s'il a émis des bons du Trésor. Si une succession d'Etats intervient, ces bons continueront à être honorés par lui pendant un certain temps, même s'il a été décidé que les dettes de l'Etat prédécesseur passaient à l'Etat successeur. A la limite, il se peut que l'Etat tiers créancier refuse de donner son consentement à un transfert de dettes convenu par l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, que l'Etat prédécesseur continue alors à rembourser la dette, mais que l'Etat successeur la lui rembourse à son tour. Bien que rares, ces situations se sont présentées pendant la période d'incertitude qui fait immédiatement suite à une succession et elles ont ensuite été corrigées par le jeu de compensations. En donnant cette précision, le Rapporteur spécial répond à M. Šahović<sup>22</sup>, pour qui la relation triangulaire a été portée à un niveau tel qu'il est difficile de voir ce que font les Etats successeur et prédécesseur. En réalité, ces Etats font ce qu'ils peuvent : si l'Etat tiers ne donne pas son consentement, il n'est pas possible de l'obliger à accepter une subrogation de dette. Au paragraphe 58 du rapport à l'examen, M. Bedjaoui a d'ailleurs précisé qu'il limitait son étude aux dettes de l'Etat prédécesseur, sans pour autant négliger l'Etat tiers créancier.

12. Enfin, bien des membres de la Commission voudraient compléter les articles à l'examen par des dispositions relatives aux créanciers privés. D'autres ont estimé, comme le Rapporteur spécial, qu'il fallait se limiter aux Etats tiers créanciers. M. Bedjaoui n'a pas éludé cette question dans son rapport, mais il s'est abstenu de la trancher définitivement avant de connaître l'avis des membres de la Commission. Il a donné à son projet d'articles une souplesse telle qu'il suffit d'une légère modification pour qu'il puisse s'étendre aux créances de sujets de droit international autres que les Etats, ou même à celles de personnes physiques ou morales de droit privé. Dans sa définition de la dette d'Etat, il a précisé que le débiteur était un Etat, mais n'a pas dit que le créancier devait nécessairement en être un. De toute façon, l'essentiel est de commencer par l'hypothèse où le créancier est un Etat, ce qui n'empêchera pas d'ajouter par la suite des dispositions sur les créances d'autres sujets de droit international ou de personnes morales ou physiques de droit privé. Dans ce cas, il faudra se garder de faire intervenir le consentement de l'Etat tiers dont est ressortissant un créancier privé, car il se poserait alors le problème du traitement des étrangers et de la protection diplomatique, qui relèvent du sujet de la responsabilité des Etats. En outre, on se heurterait à de graves difficultés en raison de l'existence de la clause Calvo et de la Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international, adoptée par l'Assemblée générale le 1<sup>er</sup> mai 1974 [résolution 3201 (S-VI)], et dont une disposition oblige les étrangers à se soumettre aux juridictions nationales au même titre que les nationaux.

13. Enfin, pour répondre aux observations de M. Francis<sup>23</sup>, le Rapporteur spécial précise que le projet pourrait être étendu aux créanciers privés sans modification de la définition de la dette d'Etat, ni du chapitre sur l'Etat tiers créancier, ni de l'économie du projet, et en particulier des articles concernant chaque type de succession. Dans ces articles, on se réfère à la dette générale de l'Etat ou à la dette d'Etat localisée sans préciser à l'égard de qui elle a été contractée; ces dispositions peuvent donc s'adapter aux dettes contractées envers des créanciers privés.

14. La formule proposée par M. Tsuruoka<sup>24</sup> pour réserver les intérêts des créanciers privés est simple et élégante. Elle répondrait aussi aux préoccupations exprimées par sir Francis Vallat<sup>25</sup>.

15. Quant à la question soulevée par M. Schwebel<sup>26</sup>, elle est étrangère au sujet à l'étude. Si on part du postulat de l'égalité de traitement des créanciers privés, qu'ils soient nationaux de l'Etat prédécesseur ou étrangers, il faut écarter toute idée de consentement de l'Etat tiers dont les créanciers privés sont les ressortissants. En effet, la relation triangulaire disparaît, tandis que la relation bilatérale entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur reprend tous ses droits. Il faut préciser que le consentement de l'Etat tiers n'est pas requis, pour la transmission de la dette, si une norme prévoit le transfert de la créance privée. Cette norme de transmission, il ne faut pas la chercher, comme le fait M. Schwebel, dans l'obligation qui imposerait à l'Etat successeur de tenir compte de la législation interne de l'Etat prédécesseur, car ce serait entrer dans un tout autre sujet, celui de la succession à la législation et à l'ordre juridique interne de l'Etat prédécesseur. En outre, les intérêts des créanciers privés qui préoccupent M. Schwebel ne seraient pas servis de cette façon, car l'Etat successeur, en tant qu'Etat souverain, ne saurait se voir imposer une législation étrangère. En conséquence, mieux vaut se référer aux projets d'articles sur la typologie successorale. Il ne faut pas non plus faire intervenir le consentement préalable de l'Etat tiers dont les ressortissants créanciers sont en cause. Si l'Etat tiers devait intervenir, ce ne serait pas comme un préalable à la novation juridique bilatérale opérant le changement de débiteur, mais plus tard, par exemple si l'Etat successeur ou l'Etat prédécesseur n'a pas respecté le principe de l'égalité de traitement entre créanciers privés nationaux et étrangers.

16. A ce sujet, le Rapporteur spécial signale qu'il y a lieu de laisser de côté la question de savoir si une mesure discriminatoire entre créanciers nationaux et étrangers, intervenant soit à la suite d'un acte de l'Etat successeur, soit dans l'accord de transmission des dettes conclu entre les Etats prédécesseur et successeur, engage la responsabilité de l'Etat et, si oui, de quel Etat. Non seulement cette question relève de la responsabilité des Etats, qui intervient après la succession, mais elle se rattache à la protection diplomatique des nationaux à l'étranger. Or, la Commission n'a pas à chercher des solutions à des problèmes étrangers au sujet qu'elle étudie, comme le pro-

<sup>21</sup> 1422<sup>e</sup> séance, par. 17.

<sup>22</sup> 1423<sup>e</sup> séance, par. 24.

<sup>23</sup> 1422<sup>e</sup> séance, par. 37.

<sup>24</sup> 1424<sup>e</sup> séance, par. 13.

<sup>25</sup> *Ibid.*, par. 26.

<sup>26</sup> 1423<sup>e</sup> séance, par. 6 et suiv.

blème de l'épuisement des recours internes évoqué par M. Njenga<sup>27</sup>.

17. Les raisons invoquées pour étendre le projet d'articles aux créances privées sont de valeur inégale. Il a été fait observer que la dette d'Etat se compose en grande partie d'emprunts intérieurs contractés auprès de créanciers privés nationaux ou d'emprunts à l'étranger contractés auprès de consortiums bancaires privés. Cette raison est certainement valable. C'est une raison moins valable qu'invoque M. Ago<sup>28</sup> lorsqu'il prétend qu'en limitant l'étude aux dettes entre Etats, qui sont généralement régies par des traités, on reviendrait à la succession d'Etats en matière de traités. Or, M. Ouchakov<sup>29</sup> a fort justement fait observer qu'un traité peut être déclaré invalide ou illégal et qu'il ne saurait y avoir succession à ce traité même si la dette existe — et que, d'ailleurs, les dettes entre Etats ne naissent pas toutes d'un traité. On en revient alors au problème de la source de la dette. A ce propos, certains membres ont signalé qu'il existe d'autres sources que les sources conventionnelles. Ainsi, M. Verosta<sup>30</sup> a cité le cas d'une dette pour non-paiement par l'Etat prédécesseur de sa cotisation à une organisation internationale. Une dette peut aussi avoir son origine dans une réparation pécuniaire de l'Etat prédécesseur due à un fait internationalement illicite. Le projet d'articles relatif à la succession d'Etats en matière de traités<sup>31</sup> règle le sort des traités en tant que matière successorale; il ne règle pas le sort des dettes que peuvent prévoir ces traités.

18. Enfin, pour tenir compte de l'observation de sir Francis Vallat, qui a dit à la 1424<sup>e</sup> séance qu'une dette passait telle quelle ou qu'elle ne passait pas, il faudrait préciser, dans une disposition du projet, que la dette ne doit pas être isolée des circonstances dans lesquelles elle est intervenue et des conditions dont elle peut être assortie.

19. En conclusion, M. Bedjaoui dit que le Comité de rédaction pourra, compte tenu des nombreuses opinions exprimées, considérer globalement les quatre articles à l'examen et, s'il le juge opportun, en exprimer la substance dans un, deux ou trois articles. Il pourra prendre en considération le libellé que M. Tsuruoka a proposé pour sauvegarder les intérêts du créancier privé ou, s'il veut aller plus loin, indiquer dans un article que les créanciers privés, nationaux ou étrangers, sont traités de manière égale dans une relation bilatérale entre Etats successeur et prédécesseur lorsque la dette passe de l'un à l'autre.

20. M. DÍAZ GONZÁLEZ dit que si la Commission accepte l'article O sous sa forme actuelle ou décide d'y apporter les modifications suggérées par M. Castañeda<sup>32</sup> — que M. Díaz González peut appuyer —, les articles R, S, T et U ne seront que la suite logique de cet article. Les observations faites par les orateurs précédents et le résumé du Rapporteur spécial ont confirmé son opinion à cet égard. Les articles à l'examen contiennent tous les éléments

nécessaires pour être acceptés, même pour accommoder l'idée de M. Ouchakov<sup>33</sup> selon laquelle l'article R devrait être élaboré de façon à laisser plus de place à la relation triangulaire entre l'Etat prédécesseur, l'Etat successeur et l'Etat tiers créancier. Le Comité de rédaction dispose donc d'une base suffisante pour élaborer un certain nombre d'articles appropriés, qui seront ensuite renvoyés à la Commission.

21. M. VEROSTA rappelle qu'au début du débat consacré à l'examen du chapitre II il a proposé<sup>34</sup> de formuler des règles relatives non seulement aux dettes d'Etats contractées envers des Etats, mais aussi à celles qui sont contractées envers d'autres sujets de droit international. Il n'avait pas alors mentionné les dettes contractées envers des personnes morales qui ne sont pas des sujets de droit international ou à l'égard de créanciers privés. Si la Commission décide de se limiter aux dettes contractées envers des Etats ou d'autres sujets de droit international, il faudra rédiger une clause de sauvegarde semblable à celle qui est énoncée à l'article X, relatif aux biens d'un Etat tiers.

22. M. AGO a l'impression que, en étudiant la question des créances privées, plusieurs membres de la Commission se sont écartés du véritable problème de la succession d'Etats, qui est un problème relevant exclusivement du droit international public. Comme le Rapporteur spécial, il estime qu'il n'y a pas lieu de s'occuper de la sauvegarde des intérêts des créanciers privés, car cette question se rattache à d'autres matières. Il n'y a même pas lieu de s'occuper de l'éventuelle intervention d'Etats tiers destinée à protéger un créancier privé qui serait lésé lors d'une succession d'Etats. En pareil cas, l'Etat tiers n'intervient pas dans le cadre de la succession, mais dans celui du traitement des étrangers ou de la protection diplomatique. Il faut donc que la Commission s'en tienne strictement au sujet de la succession d'Etats.

23. Pour M. Ago, qui craint de n'avoir pas été toujours bien compris, le problème de la succession d'Etats est avant tout un problème de relations bilatérales entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. Ce n'est que dans certains cas que ce problème se complique du fait de l'intervention d'un troisième sujet de droit international et que se pose la question de son éventuel consentement au règlement d'une succession. Si un Etat lance un emprunt sur son marché intérieur, puis qu'il se dissout en plusieurs Etats, c'est entre l'Etat prédécesseur et les nouveaux Etats que se régleront les questions de succession. Ce n'est qu'accessoirement et exceptionnellement que se poseront des questions dues à la présence d'un Etat tiers créancier. C'est pourquoi M. Ago a été surpris de l'importance accordée à ces questions, compte tenu de la définition de la dette d'Etat figurant à l'article O<sup>35</sup>.

24. Par ailleurs, M. Ago tient à préciser que les cas de succession impliquant des relations trilatérales ne relèvent pas nécessairement, pour lui, de la succession d'Etats en matière de traités. Il a simplement fait observer que les questions de succession font fréquemment l'objet de traités,

<sup>27</sup> *Ibid.*, par. 14.

<sup>28</sup> 1422<sup>e</sup> séance, par. 19.

<sup>29</sup> *Ibid.*, par. 38.

<sup>30</sup> *Ibid.*, par. 13.

<sup>31</sup> Voir 1416<sup>e</sup> séance, note 1.

<sup>32</sup> 1417<sup>e</sup> séance, par. 36.

<sup>33</sup> 1422<sup>e</sup> séance, par. 43.

<sup>34</sup> *Ibid.*, par. 11 et suiv.

<sup>35</sup> 1416<sup>e</sup> séance, par. 1.

et que le sujet à l'étude est peut-être moins important qu'il paraît. C'est pourquoi il ne lui semble pas possible de prendre pour thème principal le problème de la succession d'un Etat à un autre en matière de dettes contractées envers un Etat tiers ou un autre sujet de droit international, et de ne consacrer qu'une petite clause de sauvegarde au cas qu'il considère comme le cas normal. Il faudrait préciser que la Commission s'occupera ultérieurement de l'hypothèse normale, qui implique un rapport bilatéral sans aucune relation avec un Etat tiers.

25. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) partage l'opinion de M. Ago, mais rappelle que, lorsqu'il a présenté ses premiers articles relatifs aux biens d'Etat, il n'a traité que des relations bilatérales entre Etat prédécesseur et Etat successeur. Aussitôt, on lui a demandé de rédiger un article X, destiné à sauvegarder les intérêts des Etats tiers. C'est pourquoi il a cru bon de suivre une démarche semblable pour les dettes. Après avoir défini la dette d'Etat, il a montré comment la présence d'un Etat tiers donne naissance à une relation triangulaire, avant de passer aux articles relatifs aux différents types de successions, lesquels ne concernent de nouveau que des relations bilatérales.

26. Le PRÉSIDENT dit que la Commission souhaite, semble-t-il, que le Comité de rédaction examine en particulier la portée du sujet à étudier ainsi que la situation des projets d'articles intéressés, sur lesquels la Commission ne prendra pas de décision définitive tant qu'elle n'aura pas examiné d'autres articles traitant de cas particuliers.

27. S'il n'y a pas d'objection, le Président considérera que la Commission décide de renvoyer les articles R, S, T et U au Comité de rédaction sous cette condition.

*Il en est ainsi décidé*<sup>36</sup>.

ARTICLE C (Définition des dettes odieuses) *et*

ARTICLE D (Intransmissibilité des dettes odieuses)

28. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter le chapitre III de son neuvième rapport (A/CN.4/301 et Add.1), et notamment les articles C et D, qui sont ainsi libellés :

*Article C. — Définition des dettes odieuses*

Aux fins des présents articles, les « dettes odieuses » s'entendent :

a) de toutes dettes contractées par l'Etat prédécesseur pour réaliser des objectifs contraires aux intérêts majeurs de l'Etat successeur ou du territoire transféré ;

b) de toutes dettes contractées par l'Etat prédécesseur dans un but et pour un objet non conformes au droit international, et en particulier aux principes de droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies.

*Article D. — Intransmissibilité des dettes odieuses*

[Sauf en cas d'unification d'Etats,] les dettes odieuses contractées par l'Etat prédécesseur ne sont pas transmissibles à l'Etat successeur.

29. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) rappelle que, à l'article 6 de son projet sur la succession d'Etats en matière de traités<sup>37</sup>, la Commission a pris soin de préciser qu'elle n'envisageait que les effets d'une succession d'Etats régulière et valide, « se produisant conformément au droit

international, et plus particulièrement aux principes du droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies ». Elle a également jugé utile de préciser, à l'article 13 de ce même projet, que « rien dans les présents articles n'est considéré comme préjudicant en quoi que ce soit à une question relative à la validité d'un traité ».

30. Dans le projet actuel, la Commission a adopté l'article 2<sup>38</sup>, qui correspond à l'article 6 du projet sur la succession en matière de traités, mais elle ne peut pas adopter un article équivalent à l'article 13 de ce projet, car dans le cas de la succession d'Etats dans les matières autres que les traités, le problème qui se pose n'est pas celui de la validité de la source de l'obligation. En effet, même si le traité par lequel la dette a été créée est irrégulier, la dette a pu naître, son montant a pu être versé à l'Etat prédécesseur, et celui-ci a même pu entamer le service de la dette en commençant à verser des intérêts et des annuités. Inversement, même si le traité est régulier (c'est-à-dire même si la source juridique de la dette est valide), il y a un autre élément qui peut être irrégulier, invalide ou odieux : c'est l'affectation ou l'emploi de la dette — et c'est ce problème qui intéresse la Commission.

31. La doctrine et la pratique se prononcent, l'une et l'autre, pour le principe de la « tabula rasa » en ce qui concerne les dettes dites « odieuses », c'est-à-dire pour l'intransmissibilité de ces dettes de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur. Il importe donc de définir ces dettes et de déterminer leur régime juridique dans le cadre de la succession d'Etats.

32. Il n'existe pas de définition valable des dettes odieuses dans la doctrine non plus que dans la pratique des Etats, qui semblent confondre dettes « odieuses », dettes « de régime », dettes « de guerre » et dettes « d'asservissement ». La classification de ces dettes les unes par rapport aux autres est incertaine, mais ce qui est certain, c'est que ces catégories de dettes sont exclues de toute succession d'Etats sur la base essentiellement de principes moraux — parce que l'Etat successeur répugne à les assumer pour des raisons d'ordre public, ou parce qu'elles sont contraires aux intérêts majeurs de l'Etat successeur ou du territoire transféré.

33. Le Rapporteur spécial propose de regrouper ces dettes sous l'expression « dettes odieuses », qui semble les recouvrir toutes, et d'éviter l'expression « dettes de régime », qui peut prêter à confusion. Ces deux expressions signifient, en gros, la même chose, et il n'y aurait entre elles *prima facie* qu'une différence d'optique : en parlant de dettes odieuses, on se place du point de vue de l'Etat successeur, tandis qu'en parlant de dettes de régime on se place du point de vue de l'Etat prédécesseur. Le Rapporteur spécial préfère, toutefois, parler de « dettes odieuses », car l'expression « dettes de régime » risque de susciter deux malentendus.

34. En effet, pour certains auteurs, comme Gaston Jèze, les « dettes de régime » ne sont pas des dettes d'Etat<sup>39</sup>, alors que, comme M. Ouchakov l'a fait observer<sup>40</sup> à juste titre, la dette d'un régime ou d'un gouvernement est une

<sup>36</sup> Pour l'examen des textes présentés par le Comité de rédaction, voir 1447<sup>e</sup> séance, par. 3, 8, 9, 27 et suiv., et 1450<sup>e</sup> séance, par. 7 à 47.

<sup>37</sup> Voir 1416<sup>e</sup> séance, note 1.

<sup>38</sup> *Ibid.*, note 2.

<sup>39</sup> Voir A/CN.4/301 et Add.1, par. 122.

<sup>40</sup> 1417<sup>e</sup> séance, par. 7.

dette d'Etat, car elle concerne les finances ou le patrimoine de l'Etat. D'autre part, l'expression « dettes de régime » donne l'impression qu'il s'agit de dettes liées à un certain régime politique ou à une certaine forme de gouvernement sur le plan du droit constitutionnel interne — régime monarchique, fasciste, bourgeois, etc. Cette expression pourrait donc être employée dans le cadre d'une succession de régimes de droit interne, c'est-à-dire dans une succession de gouvernements, car elle semble impliquer, pour certains auteurs, une continuité et une identité de l'Etat. Il vaut donc mieux, dans le cadre de la succession d'Etats, parler de « dettes odieuses », afin d'éviter tout risque de confusion.

35. Si, en gros, les dettes odieuses et les dettes de régime se recourent, il y a toutefois entre elles une certaine différence d'étendue, car les dettes de régime semblent avoir, à certains égards, une portée plus large que les dettes odieuses. En effet, si toutes les dettes odieuses sont des dettes de régime — du fait qu'elles sont imputables à un régime donné —, par contre, toutes les dettes de régime ne sont pas nécessairement odieuses. Il y a, en effet, des dettes de régime liées à une politique donnée, sur le plan intérieur ou extérieur. L'Etat successeur, sans émettre nécessairement un jugement de valeur négatif sur cette politique, peut considérer qu'elle n'a pas ses préférences et ne pas vouloir, par conséquent, assumer les dettes correspondantes.

36. D'autre part, selon l'hypothèse citée par le Rapporteur spécial au paragraphe 127 de son rapport, si un Etat A contracte une dette de guerre pour lutter contre un Etat B et s'unifie par la suite avec un Etat C, cet Etat C, contre qui la guerre n'était pas dirigée et qui a des affinités avec l'Etat A puisqu'il a accepté de s'unir avec lui, peut considérer la dette de guerre — dette de régime — de l'Etat A comme une dette qui ne lui est pas odieuse, surtout s'il considère que l'Etat A a soutenu une guerre de légitime défense.

37. Le Rapporteur spécial a donc préféré limiter l'intransmissibilité au cas des dettes odieuses, afin d'éviter toute erreur d'interprétation. Ces dettes peuvent, à son avis, se définir d'un double point de vue : du point de vue de l'Etat successeur, qui est le principal intéressé puisque c'est lui qui risque de devenir le nouveau débiteur, et du point de vue de la communauté internationale, qui a également son mot à dire si la dette a été contractée dans un but qui n'était pas conforme au droit international.

38. Du point de vue de l'Etat successeur, une dette odieuse est une dette d'Etat assumée par l'Etat prédécesseur pour servir des fins contraires aux intérêts majeurs de l'Etat successeur ou du territoire qui lui a été transféré. Il doit s'agir d'intérêts « majeurs », car toute action politique, économique ou sociale d'un Etat (augmentation d'un tarif douanier, augmentation du prix d'une matière première, etc.) est susceptible, à la limite, de léser les intérêts d'un autre Etat, voisin ou non. Il est évident qu'il ne s'agit pas, dans ce cas, de dettes odieuses pour l'Etat successeur plus ou moins lésé, car, sans cela, toute dette de l'Etat prédécesseur pourrait être considérée comme odieuse par l'Etat successeur — ce qui le conduirait à rejeter pratiquement toutes les dettes de l'Etat prédécesseur. Il faut donc limiter les « dettes odieuses » aux dettes qui lésent gravement les intérêts majeurs de l'Etat successeur.

39. Si, par son système politique, économique et social — qu'il a le droit, comme tout Etat, de choisir librement —, l'Etat prédécesseur lèse gravement les intérêts majeurs d'un autre Etat, cet Etat ne peut probablement rien faire pour s'y opposer, puisqu'il s'agit d'actes licites, mais s'il acquiert la qualité d'Etat successeur à la suite d'une succession d'Etats, on ne peut l'obliger à succéder à une dette qui a eu pour lui un effet nuisible. Il se peut cependant que, devenu Etat successeur, il bénéficie de l'action de l'Etat prédécesseur dont il se plaignait auparavant. Il faut donc que la dette constitue une lésion grave des intérêts majeurs de l'Etat successeur *au moment de la succession d'Etats*.

40. Du point de vue de la communauté internationale, les dettes odieuses sont des dettes contractées pour atteindre des buts reconnus comme illicites en droit international. Dans le cas, par exemple, d'une dette contractée par l'Etat prédécesseur en vue de violer des obligations qui lui sont imposées par un traité multilatéral ou même bilatéral, peu importe la victime : l'Etat successeur, même s'il n'est pas lésé directement dans ses intérêts majeurs, devrait considérer cette dette comme odieuse, car elle a aidé l'Etat prédécesseur à violer des obligations mises à sa charge par un traité. L'Etat successeur doit refuser de cautionner un acte illicite — et il sera tenté de le faire d'autant plus volontiers qu'il sera ainsi débarrassé d'une dette.

41. Il peut s'agir également de dettes permettant à l'Etat prédécesseur de violer des obligations relatives aux droits de l'homme ou au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Ainsi, si l'Etat prédécesseur s'endette pour acheter des armes qui serviront à violer les droits de l'homme, à commettre un génocide ou à instaurer l'*apartheid*, l'Etat successeur devra considérer ces dettes comme odieuses, même s'il n'a pas été directement victime de ces faits illicites, car il ne doit pas cautionner la violation du droit international. Il en est de même des dettes d'asservissement ou de colonisation. Les dettes contractées pour mener une guerre d'agression sont également intransmissibles, que la guerre menée par l'Etat prédécesseur ait été ou non dirigée contre l'Etat successeur.

42. Il faut donc prendre en considération à la fois les intérêts de l'Etat successeur et ceux de la communauté internationale, qui ne coïncident pas toujours : c'est ce qu'a fait le Rapporteur spécial dans la définition des dettes odieuses qu'il propose à l'article C.

43. Une fois les dettes odieuses définies, leur sort paraît clair. Les dettes de guerre sont, en principe, rejetées par la pratique des Etats, comme le Rapporteur spécial l'a montré dans son rapport<sup>41</sup>. Aux termes du Traité de Versailles, le Danemark, Etat successeur pour le Schleswig, enlevé à l'Allemagne, a été exonéré des dettes de guerre de l'Empire allemand, alors qu'il était neutre pendant la guerre de 1914-1918<sup>42</sup>. Cet exemple montre que la dette de guerre est considérée comme odieuse par l'Etat successeur même s'il n'a pas été victime de la guerre menée par l'Etat prédécesseur.

44. Les traités de paix de la première guerre mondiale ont étendu la notion de « dette de guerre » à toute dette contractée pendant la guerre. Ainsi, un emprunt contracté

<sup>41</sup> Voir A/CN.4/301 et Add.1, par. 142 à 152.

<sup>42</sup> *Ibid.*, par. 146.

par l'Allemagne en 1917 pour la construction d'un pont à des fins civiles en Haute-Silésie a été considéré comme un emprunt de guerre — donc comme intransmissible — par la Commission des réparations allemandes, du seul fait de la date de sa conclusion<sup>43</sup>.

45. Cependant, comme le Rapporteur spécial l'a indiqué<sup>44</sup>, on trouve aussi dans la pratique des Etats des cas de prise en charge des dettes de guerre, qui semblent s'expliquer par des considérations d'ordre politique.

46. Les dettes d'asservissement — dettes contractées par un Etat pour réprimer, dans un territoire qu'il domine ou cherche à dominer, un mouvement insurrectionnel ou une guerre de libération, ou pour renforcer sa colonisation économique de ce territoire — sont également intransmissibles, car, comme Tchitcherine, commissaire du peuple aux affaires étrangères de la Russie soviétique, l'a déclaré en 1921, « un peuple n'est pas obligé de payer des dettes qui sont comme des chaînes rivées à lui à travers de longs siècles »<sup>45</sup>.

47. Ainsi, dans l'affaire des dettes cubaines, née au lendemain de la guerre hispano-américaine qui s'était achevée par le Traité de Paris (1898)<sup>46</sup>, les Etats-Unis d'Amérique ont répudié les dettes que l'Espagne avait contractées pour maintenir Cuba sous sa domination, et notamment pour lutter contre les mouvements insurrectionnels de 1868 et de 1895. Les Etats-Unis ont fait valoir, d'une part, que les charges financières résultant des emprunts de guerre espagnols avaient été imposées à Cuba contre la volonté de ses habitants et, d'autre part, que ces emprunts avaient servi à financer des opérations contraires aux intérêts de Cuba. L'Espagne, de son côté, a fini par renoncer à sa prétention de demander la prise en charge des emprunts contractés par elle pour lutter contre les mouvements insurrectionnels cubains, mais elle a demandé que ces derniers assument les dettes qui avaient servi au développement économique de l'île.

48. Dans le cas des emprunts contractés par l'Allemagne pour germaniser une partie de la Pologne en installant des ressortissants en territoire polonais (affaire des colons de Posnanie), le Traité de Versailles a dispensé la Pologne de prendre en charge la dette considérée<sup>47</sup>. De même, à la Conférence de la Table ronde réunie à La Haye en 1949, l'Indonésie a refusé d'assumer les dettes hollandaises résultant d'opérations militaires menées par la Hollande contre le mouvement de libération nationale indonésien<sup>48</sup>. L'Algérie a également refusé de prendre en charge les dettes qui avaient servi à financer les opérations militaires françaises en Algérie<sup>49</sup>.

49. La pratique montre donc que les Etats successeurs ont, dans la plupart des cas, rejeté les dettes odieuses de l'Etat prédécesseur.

50. Le Rapporteur spécial insiste sur la nécessité de distinguer entre le problème des dettes odieuses et le pro-

blème de la validité de la succession d'Etats, qui a déjà été réglé à l'article 2. Ces deux problèmes sont indépendants, car l'existence de dettes odieuses n'empêche pas l'existence d'une succession d'Etats parfaitement régulière. Il faut également distinguer entre le problème des dettes odieuses et le problème de la validité de la source juridique de la dette, qui sont aussi deux problèmes indépendants.

51. Il suffit donc de constater, comme le Rapporteur spécial l'a fait à l'article D, que les dettes odieuses contractées par l'Etat prédécesseur ne sont généralement pas transmissibles à l'Etat successeur. Mais il faut également se demander ce qu'il advient de ces dettes en cas de disparition de l'Etat prédécesseur. Comme, par hypothèse, il s'agit d'une succession d'Etats valide, il faut écarter le cas de l'annexion de l'Etat prédécesseur pour n'envisager que le cas de sa disparition par unification ou par séparation d'Etats. En cas de disparition de l'Etat prédécesseur, faut-il conclure à la disparition de la dette ou faut-il la faire assumer par le ou les Etats successeurs? Le Rapporteur spécial a hésité à répondre à cette question. C'est pourquoi il a mis l'expression « sauf en cas d'unification d'Etats » entre crochets au début de l'article D.

**Propositions concernant l'élaboration d'un protocole relatif au statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique (par. 4 de la résolution 31/76 de l'Assemblée générale) [A/CN.4/300]**

[Point 5 de l'ordre du jour]

52. Le PRÉSIDENT rappelle que la Commission a décidé<sup>50</sup> de créer un groupe de travail pour examiner les propositions concernant l'élaboration d'un protocole relatif au statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique, conformément au paragraphe 4 de la résolution 31/76 de l'Assemblée générale. Ce groupe, dont la composition ne préjuge pas de la nomination éventuelle d'un rapporteur spécial, sera composé des membres suivants : M. El-Erian, président, MM. Calle y Calle, Dadzie, Francis, Ouchakov, Riphagen, Schwebel, Sucharitkul et Yankov.

53. S'il n'y a pas d'objection, le Président considérera que la Commission approuve la composition de ce groupe.

*Il en est ainsi décidé.*

*La séance est levée à 18 heures.*

<sup>50</sup> 1415<sup>e</sup> séance, par. 4.

**1426<sup>e</sup> SÉANCE**

*Mardi 24 mai 1977, à 10 h 5*

*Président : sir Francis VALLAT*

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

<sup>43</sup> *Ibid.*, par. 150.

<sup>44</sup> *Ibid.*, par. 153 à 156.

<sup>45</sup> *Ibid.*, par. 157.

<sup>46</sup> *Ibid.*, par. 159 à 167.

<sup>47</sup> *Ibid.*, par. 168.

<sup>48</sup> *Ibid.*, par. 169.

<sup>49</sup> *Ibid.*, par. 334.