

Document:-
A/CN.4/SR.1426

Compte rendu analytique de la 1426e 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>)*

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 conclusion⁴³.

45. Cependant, comme le Rapporteur spécial l'a indiqué⁴⁴, 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 »⁴⁵.

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)⁴⁶, 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 considérée⁴⁷. 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 indonésien⁴⁸. L'Algérie a également refusé de prendre en charge les dettes qui avaient servi à financer les opérations militaires françaises en Algérie⁴⁹.

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 décidé⁵⁰ 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.

⁵⁰ 1415^e séance, par. 4.

1426^e 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.

⁴³ *Ibid.*, par. 150.

⁴⁴ *Ibid.*, par. 153 à 156.

⁴⁵ *Ibid.*, par. 157.

⁴⁶ *Ibid.*, par. 159 à 167.

⁴⁷ *Ibid.*, par. 168.

⁴⁸ *Ibid.*, par. 169.

⁴⁹ *Ibid.*, par. 334.

**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 C (Définition des dettes odieuses) *et*

ARTICLE D (Intransmissibilité des dettes odieuses)¹ [suite]

1. M. CALLE Y CALLE fait observer que les articles C et D visent des dettes qui peuvent être rejetées, indépendamment de toutes considérations quant à la validité de leur source ou de la façon dont elles ont été contractées, parce qu'elles sont intrinsèquement contraires à la moralité internationale. Quant à la terminologie employée, M. Calle y Calle estime que, tout en manquant de précision, l'expression « intérêts majeurs », figurant à l'alinéa *a* de l'article C, est compréhensible, car tous les membres de la Commission connaissent les notions telles que celle de « force majeure », par exemple, ou celle de « violation grave », utilisée par M. Ago dans son projet d'articles à propos de certains crimes internationaux, et les droits fondamentaux des Etats à la survie ou à l'indépendance, par exemple, qui ont aussi été évoqués. Il est évident que des dettes contractées dans un but contraire aux droits à la survie ou à l'indépendance d'un Etat doivent être considérées comme odieuses de par leur nature même et ne seront donc pas transmissibles.

2. Il serait préférable de diviser l'article D en deux alinéas, dont le premier énoncerait simplement la règle selon laquelle « les dettes odieuses contractées par l'Etat prédécesseur ne sont pas transmissibles à l'Etat successeur ». L'exception à cette règle, qui a été mise entre crochets dans le texte actuel, pourrait être énoncée dans un deuxième alinéa, qui se lirait comme suit : « Le caractère odieux d'une dette ne peut être invoqué comme motif d'intransmissibilité en cas d'unification d'Etats. » En suggérant cette modification, M. Calle y Calle pense aux dispositions de l'article W (A/CN.4/301 et Add.1, par. 456).

3. M. OUCHAKOV rappelle que la Commission ne s'occupe pas des dettes en tant que telles, mais des effets de la succession d'Etats en matière de dettes, et qu'elle ne considère, par hypothèse, que les dettes licites. Or, du point de vue juridique, les dettes licites ne peuvent pas être odieuses, car les dettes odieuses sont forcément des dettes illicites. Toutefois, du point de vue politique ou du point de vue de la morale internationale, une dette, même juridiquement valable, peut être odieuse, encore qu'il soit difficile de préciser selon quel critère moral ou politique elle doit être jugée.

4. M. Ouchakov rappelle également que la Commission s'occupe de la succession d'Etats, qui, d'après la définition qui en est donnée à l'alinéa *a* de l'article 3², « s'entend de la substitution d'un Etat à un autre dans la responsabilité des relations internationales du territoire », et non pas de la succession de gouvernements, c'est-à-dire de la substitution d'un régime politique à un autre, qui est une question totalement différente. Il n'y a donc pas lieu de prendre

les « dettes de régime » en considération dans le cadre du projet d'articles.

5. En ce qui concerne la définition des dettes odieuses, M. Ouchakov fait observer, à propos du critère énoncé à l'alinéa *a* de l'article C, que l'Etat successeur n'existait pas lorsque la dette a été contractée et que, par conséquent, l'Etat prédécesseur ne pouvait pas prévoir quels seraient les « intérêts majeurs » de l'Etat successeur. Il est en mesure, par contre, d'accepter provisoirement le critère énoncé à l'alinéa *b*.

6. En ce qui concerne l'intransmissibilité des dettes odieuses, M. Ouchakov fait observer que, dans le cas d'une dette contractée par l'Etat prédécesseur aux fins d'une agression, si l'Etat agresseur s'unit à un autre Etat, il sera débarrassé de sa dette, selon l'article D, car cette dette odieuse n'est pas transmissible à l'Etat successeur — qui comprend pourtant l'Etat agresseur. L'Etat prédécesseur agresseur sera également débarrassé de sa dette s'il se divise en plusieurs Etats. De même, si une partie du territoire de l'Etat prédécesseur agresseur se sépare de cet Etat, le territoire devenu indépendant, qui faisait pourtant partie de l'Etat agresseur, sera libéré de la dette en tant qu'Etat successeur. Enfin, si l'Etat prédécesseur agresseur transfère une partie de son territoire à un autre Etat, le territoire transféré sera également libéré de la dette odieuse. Telles sont les conséquences de l'article D, considéré conjointement avec la définition donnée à l'alinéa *b* de l'article C.

7. M. Ouchakov estime donc que l'article D n'est pas acceptable et qu'il vaudrait mieux renoncer, pour le moment, à formuler une règle générale concernant les dettes odieuses. Du point de vue méthodologique, il lui paraît préférable de commencer par élaborer des règles spécifiques et de formuler ensuite des règles générales. Il vaudrait donc mieux, à son avis, étudier d'abord la succession aux dettes d'Etat dans les différents cas de succession d'Etats — transfert de territoire, unification ou séparation d'Etats, etc. — envisagés par le Rapporteur spécial dans sa typologie successorale.

8. M. TSURUOKA partage le point de vue de M. Ouchakov en ce qui concerne la méthodologie à suivre pour l'élaboration du projet d'articles, mais en partie seulement, car tout dépend de la manière dont on interprète les dispositions générales proposées par le Rapporteur spécial. M. Ouchakov aurait raison s'il était demandé à la Commission d'élaborer dès maintenant des règles générales précises et définitives. Mais si l'on considère ces règles générales comme un simple point de départ destiné à indiquer la direction à suivre pour l'élaboration de règles particulières, la méthodologie adoptée par le Rapporteur spécial est acceptable.

9. En ce qui concerne les dettes « odieuses », M. Tsuruoka souscrit au principe énoncé par le Rapporteur spécial, mais il lui paraît difficile de le poser en règle de droit et d'énoncer cette règle de manière suffisamment précise pour en assurer l'application objective dans tous les cas et pour surmonter les obstacles que son interprétation risque de susciter dans la pratique.

10. En ce qui concerne la place des dispositions figurant dans les articles C et D, M. Tsuruoka estime que ces dispositions constituent une exception aux règles normales de

¹ Pour textes, voir 1425^e séance, par. 28.

² Voir 1416^e séance, note 2.

la succession aux dettes d'Etat et qu'elles devraient, par conséquent, venir après ces règles au lieu de les précéder.

11. En ce qui concerne la définition des dettes odieuses, M. Tsuruoka estime que le critère énoncé à l'alinéa *a* de l'article C est doublement subjectif, car il fait intervenir, d'une part, le jugement de l'Etat successeur (à qui revient le soin d'apprécier si la dette contractée par l'Etat prédécesseur est contraire à ses intérêts majeurs) et, d'autre part, l'intention de l'Etat prédécesseur (qui peut soutenir que la dette n'avait pas pour objet de nuire aux intérêts de l'Etat successeur). D'ailleurs, comme l'a fait très justement observer M. Ouchakov, l'Etat prédécesseur peut faire valoir qu'il ignorait, au moment où il a contracté la dette, qu'un Etat successeur apparaîtrait plus tard par suite d'une succession d'Etats. M. Tsuruoka estime, d'autre part, que l'expression « intérêts majeurs » est extrêmement vague et ambiguë et qu'elle peut prêter à des interprétations arbitraires, car il est difficile de déterminer dans quelle mesure une dette « lèse gravement les intérêts majeurs de l'Etat successeur », selon l'expression employée par le Rapporteur spécial dans son exposé³.

12. En ce qui concerne le critère énoncé à l'alinéa *b* de l'article C, M. Tsuruoka se demande s'il ne faudrait pas faire une distinction entre les différentes règles de droit international, car il y a des règles de droit international plus importantes que d'autres. Le Rapporteur spécial s'est référé en particulier aux « principes de droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies » — mais il faudrait peut-être indiquer en quoi consistent ces principes. Sans aller jusqu'à reprendre l'énumération figurant au sixième alinéa du préambule de la Convention de Vienne⁴, qui cite « les principes concernant l'égalité des droits des peuples et leur droit de disposer d'eux-mêmes, l'égalité souveraine et l'indépendance de tous les Etats, la non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats, l'interdiction de la menace ou de l'emploi de la force et le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous » —, il faudrait néanmoins préciser le critère de la non-conformité au droit international, afin de distinguer entre les cas où l'on peut parler de « dettes odieuses » et ceux où on ne le peut pas. M. Tsuruoka rappelle que l'alinéa *b* de l'article C pose uniquement la question de la légalité des dettes, et non pas celle de la légalité de la succession d'Etats, qui a déjà été réglée à l'article 2, comme le Rapporteur spécial l'a fait observer.

13. En ce qui concerne l'article D, M. Tsuruoka estime que l'exception que le Rapporteur spécial a faite à la règle de l'intransmissibilité des dettes odieuses dans le cas de l'unification d'Etats n'est pas très claire. Comme il ne s'agit, à son avis, que d'une disposition générale préliminaire destinée à montrer à la Commission la voie à suivre pour l'élaboration d'autres dispositions, il propose de remplacer l'expression entre crochets par les mots « sous réserve des présents articles ».

14. En conclusion, M. Tsuruoka accepte l'idée de l'intransmissibilité des dettes odieuses dans la plupart des cas, mais cette idée lui paraît très difficile à traduire dans le langage juridique et à mettre en œuvre dans la pratique de

façon objective, car elle risque de susciter plus de difficultés qu'elle n'en résoudra.

15. M. ŠAHOVIĆ est prêt à suivre le Rapporteur spécial dans ses efforts pour formuler, dans le cadre des dispositions générales, une clause qui fixera les limites de la succession en matière de dettes d'Etat. L'idée formulée par le Rapporteur spécial dans les articles C et D doit faire l'objet d'un débat approfondi, qui permette aux membres de la Commission de se mettre d'accord sur la définition d'une catégorie spéciale de dettes d'Etat appelée « dettes odieuses ».

16. Le fait que le Rapporteur spécial ait employé l'expression « dettes odieuses » entre guillemets semble indiquer qu'il n'est pas sûr lui-même qu'il s'agisse d'un genre de dettes tout à fait distinct. En fait, il s'agit plutôt d'une notion théorique résultant de la doctrine, dont le Rapporteur spécial propose de faire une notion juridique en lui accordant une place à part dans le droit international.

17. La pratique des Etats que le Rapporteur spécial a citée dans son rapport montre qu'il a eu raison d'énoncer, à l'article D, le principe de l'intransmissibilité des dettes odieuses. Cependant, il s'agit de savoir si l'on peut faire des dettes odieuses une catégorie spéciale de dettes d'Etat et s'il faut faire, en ce qui les concerne, une exception aux règles générales relatives à la succession en matière de dettes d'Etat.

18. M. Šahović pense, comme M. Ouchakov, qu'il vaut mieux commencer par formuler des règles spécifiques concernant des cas particuliers pour en dégager ensuite des règles générales. Il lui paraît donc préférable d'examiner la question des dettes odieuses dans le cadre des différents types de succession d'Etats et de voir ensuite si l'on peut formuler une règle générale à leur sujet. Il serait prématuré, à son avis, d'énoncer dès maintenant une règle générale définitive — mais on peut peut-être accepter, à titre préliminaire, la règle proposée par le Rapporteur spécial à l'article D.

19. En ce qui concerne l'article C, M. Šahović demande s'il est vraiment nécessaire de définir les dettes odieuses, et il s'interroge sur le rapport qui existe entre l'alinéa *b* de l'article et l'article 2. Il se demande également s'il est nécessaire de faire une distinction entre les critères énoncés à l'alinéa *a* et à l'alinéa *b*, car, si la situation envisagée à l'alinéa *a* n'est pas acceptable comme juridiquement valable, elle relève de l'alinéa *b*. Il n'y a donc pas lieu d'établir deux critères distincts pour définir les dettes odieuses.

20. M. NJENGA approuve en principe l'attitude adoptée par le Rapporteur spécial dans les articles C et D. Il serait en effet contradictoire de dire que les dettes odieuses ne sont pas transmissibles parce qu'elles sont moralement répréhensibles, puis de dire que ces dettes n'en doivent pas moins passer à l'Etat successeur. En ce qui concerne les dettes de régime, la Commission ne peut pas dire qu'un peuple qui a mis fin à un régime d'oppression devrait être tenu de payer les dettes contractées par ce régime pour maintenir son oppression. Si la Commission accepte l'idée que les dettes du type visé au paragraphe *b* de l'article C doivent passer à l'Etat successeur, cela reviendrait à dire que les actes contraires au droit international n'entraînent aucune conséquence pour l'Etat prédécesseur. Le caractère

³ 1425^e séance, par. 38.

⁴ Voir 1417^e séance, note 4.

répressif des projets d'articles à l'égard des Etats qui contreviennent aux principes du droit international est un de leurs aspects que certains orateurs ont minimisé, mais qui ne doit être négligé en aucune façon.

21. Il faut également veiller à ne pas sauvegarder les intérêts des créanciers qui ont contribué en connaissance de cause aux prêts contractés dans un but illégal. Les Etats qui, telles les puissances occidentales, ont aidé à financer la construction du barrage de Cabora Bassa au Mozambique en sachant que ce projet avait pour objectif de permettre au Portugal d'installer un grand nombre de ses ressortissants dans ce pays et d'opprimer ainsi la population locale ne devraient pas pouvoir prétendre, après la succession, qu'ils ignoraient l'objet du prêt et sont donc en droit d'être remboursés. Compte tenu de ces considérations et pour éviter au nouvel Etat de se trouver dans l'obligation de rembourser de tels prêts uniquement parce qu'il est la seule entité qui reste pour le faire, M. Njenga est partisan de supprimer le membre de phrase qui figure entre crochets dans l'article D. Dans une disposition comme celle de l'article D, l'aspect répressif est particulièrement important.

22. En ce qui concerne le paragraphe *a* de l'article C, M. Njenga juge préférable de remplacer les mots « pour réaliser des objectifs contraires » par « pour nuire ».

23. M. SUCHARITKUL partage le point de vue exposé par le Rapporteur spécial, mais souscrit également aux observations générales de M. Ouchakov et aux observations d'ordre rédactionnel de M. Tsuruoka.

24. En ce qui concerne la définition des dettes odieuses, il approuve le critère énoncé à l'alinéa *a* de l'article C, mais fait observer, en ce qui concerne l'alinéa *b*, que des dettes non conformes au droit international sont illicites et, par conséquent, ne sont pas valables *ab initio*, ce qui rejoint la définition des dettes odieuses donnée par M. Ouchakov.

25. A son avis, le Rapporteur spécial a trop mis l'accent, à l'article D, sur la protection des intérêts de l'Etat successeur et n'a pas assez tenu compte des intérêts de l'Etat créancier. On peut se demander notamment ce qu'il adviendra des dettes odieuses en cas de disparition de l'Etat prédécesseur : y aura-t-il extinction de ces dettes ?

26. M. Sucharitul constate que la pratique des Etats présente des divergences en ce qui concerne le passage de dettes comme les dettes de régime et les dettes de guerre, et il craint, par conséquent, qu'une règle aussi absolue que celle qui est énoncée à l'article D ne soit très difficile à accepter. Il rappelle à cet égard que, dans le cas de la dette de guerre contractée par le Japon à l'égard de la Thaïlande pendant la seconde guerre mondiale, le Japon et la Thaïlande ont reconnu, d'un commun accord, la validité de cette dette et sa transmissibilité de l'Empire japonais au nouvel Etat japonais.

27. Selon M. EL-ERIAN, le chapitre III du rapport et le libellé des articles C et D confirment ce que le Rapporteur spécial a dit dans son rapport au sujet des conflits entre les exigences d'un bon ordre juridique et les considérations d'équité (A/CN.4/301 et Add.1, par. 92). Le Rapporteur spécial a été très courageux d'aborder un sujet aussi complexe que celui des dettes odieuses.

28. Le fait que le Rapporteur spécial n'ait eu aucun mal à citer, dans son exposé, des exemples tirés de la doctrine, de la pratique, des traités et de la jurisprudence montre bien

que la notion de dettes odieuses existe. Cependant, il est très difficile d'en donner une définition claire. Peut-être la Commission pourrait-elle envisager d'agir, pour le moment, comme elle l'a fait pour la notion de *jus cogens*, c'est-à-dire reconnaître formellement l'existence de la notion, en donnant dans le commentaire des exemples de cas auxquels elle s'appliquerait, mais en s'abstenant d'en donner une définition catégorique.

29. L'un des problèmes tient au fait qu'en ce qui concerne les dettes de régime, en particulier, la Commission se trouve à la limite de la succession d'Etats et d'une question qu'elle a décidé de laisser de côté, à savoir la succession de gouvernements. L'exemple qu'a donné M. Njenga d'un changement de régime si radical qu'il peut être considéré comme représentant plus qu'un simple changement de gouvernement montre combien il est difficile de dire où se situe cette limite. Pour montrer les difficultés que l'on peut rencontrer à cet égard, M. El-Erian évoque des problèmes de droit international du même ordre, tel que celui de savoir à qui incombe la responsabilité lorsqu'il existe à la fois un gouvernement établi et un gouvernement *de facto* dans un même Etat ou que l'un d'eux a été reconnu comme étant la seule autorité. Dans le même ordre d'idées, il se pose la question de savoir si la responsabilité des actes de rebelles qui se donnent le statut de belligérants est attribuable à ces derniers ou au gouvernement du pays intéressé — ceux qui ont reconnu l'existence d'un état de guerre et ceux qui ne l'ont pas reconnue répondront différemment à cette question.

30. De plus, M. Ouchakov et M. Sucharitul ont parlé de la possibilité qu'une dette soit invalide *ab initio*. Il faut aussi tenir compte d'autres éléments : comme l'a reconnu en 1916 le Conseil d'Etat dans l'affaire du gaz de Bordeaux⁵, il est parfois si onéreux de s'acquitter d'une obligation, même s'il n'est pas impossible de la faire, qu'il est justifié, pour des considérations de justice, d'accorder un traitement spécial au débiteur ; il est difficile de formuler des considérations de justice dans des règles ; enfin, le paragraphe 1 de l'article 46 de la Convention de Vienne énonce clairement les conditions dans lesquelles un traité peut être considéré comme imposant une charge trop lourde à un Etat et par conséquent ne le liant pas.

31. M. El-Erian a bien noté que l'exception que le Rapporteur spécial propose d'inclure dans l'article D est mise entre crochets, mais il tient à dire qu'elle lui semble si absolue qu'elle entraînerait automatiquement le transfert au nouvel Etat né d'une union d'Etats d'obligations qui ont même clairement et incontestablement un caractère odieux.

32. M. FRANCIS approuve, d'une manière générale, la méthode adoptée par le Rapporteur spécial pour traiter la question des dettes odieuses. Le rapport cite un certain nombre de cas témoignant d'une absence totale de moralité de la part de l'Etat débiteur. M. Francis ne voit pas d'objection à ce qu'ils soient qualifiés de cas de dette odieuse, et il ne fait aucun doute que la Commission doit en tenir compte.

⁵ Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux *c.* ville de Bordeaux. Voir M. Dalloz, *Recueil périodique et critique de jurisprudence, de législation et de doctrine*, Paris, Jurisprudence générale Dalloz, année 1916, 3^e partie, p. 25 et suiv.

33. Quant à l'alinéa *a* de l'article C, M. Ouchakov a fort justement fait remarquer que l'Etat successeur peut être, en fait, le territoire transféré lui-même. Si l'Etat successeur existait au moment où la dette a été contractée, on pourra dire que l'Etat débiteur a eu l'intention de nuire aux intérêts majeurs d'un Etat existant. Mais lorsque l'Etat successeur comprend exclusivement le territoire transféré, il ne peut guère y avoir eu préméditation. Peut-être faudrait-il alors considérer l'emprunt du point de vue des conséquences plutôt que de l'intention. En d'autres termes, lorsque le territoire transféré devient lui-même l'Etat successeur, il est possible de voir les conséquences de l'emprunt, mais non l'intention dans laquelle il a été contracté. Par contre, si l'Etat successeur existait déjà, c'est-à-dire si l'Etat A, Etat successeur, a absorbé une partie du territoire de l'Etat B, il est possible de voir s'il y a eu intention malveillante à l'endroit de l'Etat successeur. L'alinéa *a* de l'article C traite donc à la fois de l'intention et des conséquences, car on peut imaginer deux situations différentes — celle où l'Etat successeur existait déjà et celle où un Etat est né par suite du transfert d'un territoire provenant de l'Etat débiteur.

34. D'autre part, il est clair que l'alinéa *b* de l'article C prévoit le cas d'une intention délibérément malveillante, puisqu'il vise « toutes dettes contractées par l'Etat prédécesseur dans un but et pour un objet non conformes au droit international ». Les deux alinéas de l'article énoncent donc des dispositions tout à fait distinctes, qui ne sont pas forcément cumulatives.

35. En ce qui concerne l'article D, M. Francis estime, comme M. Njenga, qu'en règle générale les dettes odieuses ne devraient en aucune façon être transmissibles à l'Etat successeur, encore que l'on puisse évidemment envisager certaines exceptions — les cas, par exemple, où l'Etat emprunteur aurait utilisé l'emprunt à des fins tout à fait différentes de celles qu'il a exposées à l'Etat créancier. Cependant, d'une manière générale, les dettes odieuses ne devraient pas être transmissibles à l'Etat successeur.

36. M. RIPHAGEN fait remarquer qu'en examinant les dettes dites odieuses la Commission traite d'un aspect très particulier de la relation entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. D'autre part, le sujet pose la question de savoir dans quelle mesure une dette, en tant que telle, est entachée par l'usage qui est fait de l'argent reçu — question dont la réponse ne va certainement pas de soi.

37. M. RIPHAGEN ne voit pas très bien le rapport existant entre les dettes odieuses et, pour ainsi dire, la justification de la transmission des dettes dans les cas de succession d'Etats. Considérés dans leur ensemble, les projets d'articles fondent la justification de la transmission des dettes sur trois faits objectifs : 1° le degré de solvabilité du territoire transféré, question qui n'a évidemment aucun rapport avec la nature de la dette ; 2° le fait que les biens d'Etats, qui peuvent être la contrepartie économique d'une dette, passent de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur ; 3° l'avantage retiré par le territoire transféré lui-même, dont il est tenu compte pour déterminer si une dette passe à l'Etat successeur. Soit, par exemple, le cas d'un Etat prédécesseur qui utilise l'emprunt ou les emprunts pour créer une infrastructure militaire dans une partie du territoire qui est ensuite transférée à un autre Etat, voisin du premier. Cette

infrastructure qui, normalement, passera à l'Etat successeur profitera à cet Etat, voire au territoire en question. Dans ce cas, l'infrastructure militaire peut fort bien ne pas servir aux fins pour lesquelles elle avait été créée. Il s'agit peut-être là d'un exemple particulier, et M. Riphagen n'a nullement l'intention de nier l'existence des dettes odieuses, mais il doute fort que les dettes typiquement odieuses rentrent dans la catégorie de celles qui devront passer à l'Etat successeur en vertu des règles particulières que la Commission examinera ultérieurement.

38. La meilleure solution serait, comme l'a dit M. Šahović de commencer par examiner les règles relatives au transfert des dettes et de voir ensuite s'il y a lieu de prévoir des exceptions. Pour le moment, M. Riphagen pense que cela ne devrait pas être le cas, puisque la Commission considère que les dettes non transmissibles sont celles qui n'entreront dans aucune des catégories de dettes qui passent à l'Etat successeur.

39. M. QUENTIN-BAXTER ne doute pas que la Commission doive reconnaître l'existence du problème que pose la question des dettes odieuses, mais il est tenté de partager l'avis de ceux qui jugent préférable d'examiner les divers types de succession d'Etats avant d'essayer de dégager des conclusions définitives en la matière.

40. Les deux alinéas de l'article C visent deux cas totalement différents. Certes, un prêt peut être accordé sans que l'objet en soit exactement spécifié, mais la Commission doit admettre l'hypothèse selon laquelle une dette peut être contractée à des fins illégales. Le projet d'articles ne doit en aucune façon laisser entendre que le droit international reconnaît l'existence d'une telle dette ou l'obligation de la rembourser. Cependant, M. Quentin-Baxter est d'avis que les dettes visées à l'alinéa *b* de l'article C n'entrent pas dans le champ d'application du droit de la succession d'Etats.

41. En revanche, l'alinéa *a* entre dans le cadre du sujet qu'étudie la Commission, car il est reconnu que, même dans les cas de succession de gouvernements, où il n'y a pas de changement de sujet du droit international, la règle fondamentale de la continuité des obligations comporte néanmoins des limites ; c'est un principe qui, *a fortiori*, doit s'appliquer aux cas de véritable succession de sujets du droit international. Dans le cas de l'alinéa *b*, ce qui est illégal est aussi assurément immoral, mais l'alinéa *a* traite de situations dont l'issue doit être connue avant que la dette puisse être qualifiée d'odieuse. Des faits tels que les séparations d'Etats ont des conséquences particulières, et, comme dans le cas des précédents touchant la succession de gouvernements, le facteur décisif est l'issue plutôt que l'immoralité intrinsèque de l'opération.

42. Dans les ouvrages consacrés à la succession d'Etats en matière de traités, nombre d'auteurs éminents sont prêts à reconnaître que la mesure dans laquelle les droits et obligations sont transférés est fonction des circonstances qui donnent naissance au nouveau sujet du droit international. Dans le texte à l'examen, il faudrait prévoir le cas particulier où un nouvel Etat, créé dans des conditions de profonde inimitié envers l'Etat prédécesseur, ne sera probablement pas disposé à prendre en charge une dette qui pourrait être considérée comme perpétuant une situation contre laquelle il s'est insurgé avec succès. De toute évidence, le droit devrait tenir compte de situations de cette nature.

43. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit qu'il est clair qu'il faut prendre en considération la question importante des dettes odieuses. Il lui est cependant très difficile d'accepter les articles C et D, du moins sous leur forme actuelle. La Commission semble avoir tendance à abandonner le domaine du droit pour celui de la moralité, et le domaine du droit des effets d'une succession d'Etats pour celui du droit régissant la validité d'une dette — ou, en tout cas, son incidence juridique. La Commission doit prendre garde à ne pas pousser trop loin les limites, mais elle devrait porter la question à l'attention de l'Assemblée générale, qui lui fera connaître son avis en temps utile.

44. Lorsqu'elle affirme que certaines dettes ne sont pas transmissibles, la Commission exprime un avis sur la validité ou les effets juridiques de ces dettes, et s'occupe donc du droit interne des obligations. Comment faut-il, par exemple, déterminer l'objet ou le but illégal? Il se pourrait qu'un gouvernement minoritaire contracte un emprunt en vue d'acquérir du blé, bien que son objectif véritable soit de libérer d'autres sources de financement afin d'acheter des armes destinées à supprimer la majeure partie de la population du pays en cause. Une dette contractée dans ces conditions doit-elle être considérée comme odieuse, et comment de telles situations peuvent-elles être distinguées au moyen d'une règle générale? Si la Commission voulait étudier la question des dettes odieuses à des fins de codification, elle s'engagerait dans une tâche sinon impossible, du moins extrêmement difficile. Peut-être vaudrait-il mieux déclarer en fait que le sujet, quoique important, ne se prête encore ni à la codification ni à l'établissement de règles positives.

45. D'ailleurs, dans la plupart des systèmes de droit privé, la connaissance qu'a le créancier de l'objet illégal du prêt constitue un facteur pertinent. Si le créancier n'est pas considéré comme coupable on peut présumer que la dette n'est pas entachée par l'intention illicite secrète du débiteur. Sir Francis se demande si la connaissance qu'a le créancier de l'objet du prêt peut être prise en considération dans le projet d'articles; ce sera certainement un élément très difficile à inclure dans la définition donnée à l'article C.

46. L'article 1^{er} parle des « effets de la succession d'Etats », et divers autres articles déjà adoptés parlent du « passage » des biens d'Etat. L'article D, toutefois, déclare que les dettes odieuses ne sont « pas transmissibles », ce qui suppose que, lorsque des dettes passent effectivement à l'Etat successeur, il y a un acte de transfert. L'article D devrait parler du passage des dettes, et non de leur transfert; sinon il semblerait établir une règle impérative qui, de surcroît, ne serait pas applicable aux cas visés par l'alinéa a de l'article C. Si, par exemple, un Etat successeur se déclare prêt à prendre en charge une dette, il pourrait alors revenir sur sa position et faire valoir que cette dette est contraire à ses intérêts principaux. La transmissibilité n'est pas une question pertinente dans le contexte de la succession d'Etats; c'est la question des effets de la succession d'Etats qui est à considérer. Mieux vaudrait envisager une clause de sauvegarde que de tenter de fixer des règles positives.

47. Sir Francis constate, à cet égard, que l'article 6 du projet sur la succession d'Etats en matière de traités^a et

l'article 2 et l'article C du projet à l'examen contiennent une disposition rédigée pratiquement dans les mêmes termes. Toutefois, à l'article C, le principe en cause qui, ailleurs, limite la portée du projet d'articles est devenu une règle positive régissant des catégories particulières de dettes : c'est une modification d'une très grande importance. Dans un cas, les termes sont utilisés de façon limitative et dans l'autre à des fins normatives. Sir Francis ne voit pas quelle en est la justification. En ayant recours à une clause de sauvegarde, la Commission poserait la question en vue de l'examiner à un stade ultérieur sans sortir du cadre du sujet à l'étude.

Organisation des travaux

48. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) dit qu'il répondra le lendemain aux questions qu'a suscitées le débat consacré à l'intransmissibilité des dettes odieuses et se bornera, pour l'instant, à faire quelques propositions pour la suite des travaux.

49. Comme la Commission ne dispose plus que de trois séances pour étudier les articles relatifs à chaque type de succession et que beaucoup d'articles sont proposés pour le premier type de succession — le transfert d'une partie de territoire d'un Etat —, elle risque de ne pas pouvoir soumettre à l'Assemblée générale un nombre substantiel d'articles concernant la typologie successorale. Plutôt que d'étudier un à un les articles relatifs au transfert d'une partie de territoire d'un Etat dans l'ordre où ils figurent dans le rapport (A/CN.4/301 et Add.1, chap. IV, sect. F), la Commission aurait intérêt à se concentrer sur un article récapitulatif, quitte à revenir ensuite à ces diverses dispositions. Elle pourrait examiner, dès le lendemain, un article récapitulant la solution proposée par le Rapporteur spécial à l'article YZ pour la dette générale de l'Etat prédécesseur et à l'article B pour les dettes spéciales de l'Etat prédécesseur, dont le texte sera distribué aux membres de la Commission. Si la Commission acceptait ce texte sans difficulté, elle aurait encore le temps d'étudier d'autres dispositions.

50. M. OUCHAKOV appuie cette suggestion, mais il est persuadé que la Commission pourrait faire avancer encore plus ses travaux si quelques séances supplémentaires étaient consacrées, la semaine suivante, à l'étude du sujet du Rapporteur spécial.

51. Le PRÉSIDENT fait observer que la Commission a arrêté un calendrier selon lequel elle doit, à partir de la semaine suivante, se consacrer au sujet pour lequel M. Reuter a été nommé rapporteur spécial. Elle ne peut modifier ce calendrier en l'absence de ce dernier. D'autre part, le Rapporteur spécial chargé du sujet à l'examen devra s'absenter la semaine suivante. Le Président verra donc avec M. Reuter s'il serait possible de consacrer plus tard quelques séances à l'étude de la succession dans les matières autres que les traités.

52. M. TSURUOKA partage l'avis du Président, mais suggère en outre que la Commission tienne des séances l'après-midi en vue de progresser dans ses travaux.

53. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) dit que deux ou trois séances supplémentaires consacrées à la succession

^a Voir 1416^e séance, note 1.

d'Etats dans les matières autres que les traités seraient utiles. Toutefois, comme des raisons impératives vont l'obliger à s'absenter quelque temps, et pour permettre à M. Reuter d'avancer dans la présentation de ses projets d'articles, mieux vaudrait attendre la mi-juin pour consacrer des séances supplémentaires à l'étude de la succession dans les matières autres que les traités.

54. Le PRÉSIDENT dit qu'il convient donc de procéder comme il l'a indiqué. Pour ce qui est des séances d'après-midi, il estime que, exception faite des séances consacrées à l'adoption quasi automatique du rapport, mieux vaut s'en tenir aux séances du matin seulement, les membres de la Commission ayant besoin, dans l'intérêt des débats, de consacrer du temps à l'étude et à la réflexion.

La séance est levée à 13 heures.

1427^e SÉANCE

Mercredi 25 mai 1977, à 10 h 10

Président : sir Francis VALLAT

Présents : M. Ago, M. Bedjaoui, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sucharitkul, 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 C (Définition des dettes odieuses) *et*

ARTICLE D (Intransmissibilité des dettes odieuses)¹ [*fin*]

1. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) se propose de résumer le débat relatif au chapitre III de son neuvième rapport en passant d'abord en revue les observations générales auxquelles il a donné lieu, puis celles qui concernent respectivement l'article C et l'article D. Les observations générales peuvent se ramener à trois questions : pourquoi faut-il traiter des dettes odieuses ? Dans quelle partie du projet faut-il en traiter ? Comment les traiter ?

2. A propos de la première question, certains membres de la Commission ont fait observer qu'en traitant des dettes odieuses on s'éloigne des principes juridiques pour entrer dans le domaine de la morale. Pour sir Francis Vallat², l'étude des dettes odieuses ne doit peut-être pas être exclue, mais elle se révélera certainement difficile. D'autres membres, comme M. Quentin-Baxter³, sont d'avis que le seul fait de s'interroger sur l'illicéité du but de la dette entraîne la Commission hors du sujet qu'elle

doit traiter. Quelques-uns se sont demandé pourquoi s'attacher à l'étude des dettes odieuses alors qu'elles ne concernent qu'un aspect très particulier des relations entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. A ce sujet, M. Riphagen a souligné⁴ que cet aspect particulier ne se retrouvera pas dans les articles consacrés à la typologie successorale. Il s'est demandé pourquoi traiter des dettes odieuses alors qu'il n'est pas évident que c'est le critère de l'utilisation de la dette qui doit la caractériser. D'autres membres encore, notamment M. Ouchakov⁵ et M. El-Erian⁶, se sont demandé s'il convenait de s'attacher aux dettes odieuses alors que leur étude pose le problème des dettes de régime, dont on ne sait pas bien si elles relèvent de la succession de gouvernements ou de la succession d'Etats. Enfin, certains se sont demandé pourquoi parler des dettes odieuses alors que cette question est largement couverte par l'article 2 du projet⁷, qui concerne la validité de la succession d'Etats.

3. Pour le Rapporteur spécial, c'est tout simplement parce que les dettes odieuses existent qu'il faut les examiner. Aussi bien la pratique des Etats, telle qu'elle est analysée dans le rapport à l'étude, que l'histoire diplomatique et la jurisprudence attestent l'existence de dettes odieuses. Cependant, il ne faut pas confondre la question des dettes odieuses avec le problème que vise l'article 2, à savoir la régularité de la succession. Comme M. Calle y Calle⁸ l'a correctement indiqué, les dettes odieuses sont intrinsèquement immorales ; elles vont donc au-delà de la validité de la source. A ce propos, M. Calle y Calle a parlé de la doctrine des « mains propres ». Quant à M. El-Erian⁹, il s'est référé au *jus cogens* et a fait allusion au principe de l'autodétermination et à l'illicéité du recours à la guerre. Pour le Rapporteur spécial, ni le problème de la source de l'obligation ni celui de la source de la succession ne se pose. En effet, même si un traité est irrégulier, il se peut qu'il ait donné naissance à une dette et que le montant de l'emprunt correspondant ait déjà été versé à l'Etat prédécesseur. Inversement, même si le traité est valable, il se peut que l'affectation de la dette soit irrégulière. M. Bedjaoui a déjà eu l'occasion d'insister sur la distinction nécessaire entre le problème de l'irrégularité de la succession et celui de la dette odieuse. Dans une succession régulière, et même parmi des dettes valides, on peut rencontrer des dettes qui sont odieuses en raison de leur affectation. De même, il faut distinguer le problème de la dette odieuse de celui de la validité de la source juridique de la dette odieuse. En appelant l'attention des membres de la Commission sur cette dernière distinction, le Rapporteur spécial répond à ceux qui se sont référés à la notion de nullité *ab initio*.

4. En ce qui concerne les dettes de régime, M. Bedjaoui rappelle qu'il a lui-même recommandé qu'il valait mieux éviter d'en parler, puisqu'on peut considérer qu'elles relèvent soit de la succession d'Etats, soit de la succession de gouvernements, soit de ces deux types de successions.

¹ Pour textes, voir 1425^e séance, par. 28.

² 1426^e séance, par. 43 et 44.

³ *Ibid.*, par. 40.

⁴ *Ibid.*, par. 37.

⁵ *Ibid.*, par. 4.

⁶ *Ibid.*, par. 29.

⁷ Voir 1416^e séance, note 2.

⁸ 1426^e séance, par. 1.

⁹ *Ibid.*, par. 28.