

Document:-  
**A/CN.4/SR.1427**

**Compte rendu analytique de la 1427e 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>)*

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<sup>e</sup> 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)<sup>1</sup> [*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 Vallat<sup>2</sup>, l'étude des dettes odieuses ne doit peut-être pas être exclue, mais elle se révélera certainement difficile. D'autres membres, comme M. Quentin-Baxter<sup>3</sup>, 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 souligné<sup>4</sup> 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. Ouchakov<sup>5</sup> et M. El-Erian<sup>6</sup>, 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 projet<sup>7</sup>, 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 Calle<sup>8</sup> 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-Erian<sup>9</sup>, 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.

<sup>1</sup> Pour textes, voir 1425<sup>e</sup> séance, par. 28.

<sup>2</sup> 1426<sup>e</sup> séance, par. 43 et 44.

<sup>3</sup> *Ibid.*, par. 40.

<sup>4</sup> *Ibid.*, par. 37.

<sup>5</sup> *Ibid.*, par. 4.

<sup>6</sup> *Ibid.*, par. 29.

<sup>7</sup> Voir 1416<sup>e</sup> séance, note 2.

<sup>8</sup> 1426<sup>e</sup> séance, par. 1.

<sup>9</sup> *Ibid.*, par. 28.

5. La question de savoir dans quelle partie du projet il convient de traiter des dettes odieuses a été posée par plusieurs membres de la Commission; les uns ont estimé qu'il faudrait considérer les règles matérielles relatives à chaque type successoral avant d'aborder les dettes odieuses, d'autres que la règle de l'intransmissibilité des dettes odieuses, telle qu'elle est énoncée à l'article D, constitue une exception au principe de la succession aux dettes et qu'il vaudrait donc mieux l'examiner en début de projet. Pour le Rapporteur spécial, tout est question de méthode. Il y aurait sans doute des avantages à commencer par les règles spéciales, mais, à ce compte, on pourrait laisser aussi pour plus tard la définition de la dette d'Etat ainsi que le problème de l'Etat tiers. Il est néanmoins convaincu que s'il avait abordé directement le problème de la typologie successorale, c'est-à-dire les règles spéciales, bien des membres de la Commission auraient soulevé, comme questions préalables, celles de la définition de la dette d'Etat, du problème de l'Etat tiers ou des dettes odieuses. En conséquence, le Rapporteur spécial est d'avis, comme l'a dit M. Tsuruoka, que la Commission peut adopter à titre provisoire une disposition qui, comme l'article sur les dettes odieuses, paraît générale, encore que M. Riphagen<sup>10</sup> ait estimé qu'elle présentait plutôt un aspect particulier des relations entre Etats prédécesseur et successeur.

6. Quant à la question de savoir comment traiter des dettes odieuses, elle a suscité diverses suggestions. Pour certains membres, comme sir Francis Vallat<sup>11</sup>, il conviendrait de formuler une clause générale de sauvegarde pour réserver le cas des dettes odieuses. Pour d'autres, comme M. El-Erian<sup>12</sup>, il faudrait leur consacrer un article dispositif sans le faire précéder d'un article définitionnel. Ainsi, sans se lier par une définition, la Commission pourrait préciser dans le commentaire quelle idée elle se fait des dettes odieuses. Cependant, la plupart des membres de la Commission ont estimé que les articles C et D avaient bien leur place dans le projet, mais qu'ils devaient être améliorés. Personnellement, le Rapporteur spécial pourrait accepter l'une ou l'autre de ces suggestions, mais il estime que c'est au Comité de rédaction qu'il appartient de se prononcer.

7. Passant aux observations relatives à l'article C, qui définit les dettes odieuses, le Rapporteur spécial relève, au sujet de l'expression « intérêts majeurs de l'Etat successeur » qui y est employée, que M. Tsuruoka<sup>13</sup> l'a jugée trop vague; on voit mal, a-t-il dit, où commence la gravité de la lésion des intérêts de l'Etat successeur ni où finit la normalité. M. Calle y Calle<sup>14</sup> a fort justement fait observer que la notion de gravité est certes vague, mais que la Commission y a déjà recouru dans d'autres projets d'articles — celui qui concerne la responsabilité des Etats, par exemple — et que, d'ailleurs, on pourrait fort bien parler d'atteinte aux droits fondamentaux de l'Etat successeur, à son droit à la survie, à son indépendance ou à son intégrité.

8. Quelques membres de la Commission ont estimé que le contenu de l'alinéa *b* de l'article C était couvert par l'article 2, qui est rédigé en des termes presque identiques. A ce sujet, M. Bedjaoui tient à répéter que l'article 2 concerne la succession d'Etats, considérée *a priori* comme régulière, tandis que l'alinéa *b* de l'article C vise la dette en tant que telle. Trois hypothèses sont donc possibles, selon que la succession, la source juridique de la dette ou la dette elle-même n'est pas valable.

9. M. Francis<sup>15</sup> a procédé à une analyse subtile de l'article C, disant qu'aux alinéas *a* et *b* sont considérés tantôt l'intention du débiteur tantôt les conséquences de son acte, et parfois le problème sous ces deux angles à la fois. M. Quentin-Baxter<sup>16</sup> le rejoint quand il dit qu'à l'alinéa *b* c'est ce qui est immoral qui est illégal, tandis qu'à l'alinéa *a* il faut attendre le résultat avant de se prononcer sur la dette. Quant au critère de l'illicéité de l'objectif recherché par l'Etat prédécesseur lorsqu'il contracte la dette, sir Francis Vallat<sup>17</sup> a jugé qu'il était difficile à appliquer. D'après lui, ce critère pourrait conduire à toutes sortes de distinguos : faut-il tenir compte du but déclaré par l'Etat prédécesseur — qui peut être différent du but réel —, de la connaissance du but réel par l'Etat créancier — selon qu'il a encouragé ou non l'acte de l'Etat prédécesseur —, et de l'utilisation des fonds? Ces questions montrent bien les difficultés inhérentes à la matière des dettes odieuses. Ces difficultés, que M. Bedjaoui n'a jamais cherché à dissimuler, n'autorisent cependant pas à passer sous silence le problème de ces dettes.

10. Enfin, le Rapporteur spécial se réfère à une impropriété de langage signalée par M. Ouchakov<sup>18</sup>. A l'article C, il est question des « dettes contractées par l'Etat prédécesseur ». Or, il n'existe, au moment où ces dettes sont contractées, ni Etat prédécesseur ni Etat successeur auquel elles pourraient nuire. Pourtant, la situation que le Rapporteur spécial a en vue est claire. Il s'agit d'un Etat qui contracte une dette de guerre pour ouvrir des hostilités, ou une dette d'asservissement pour réprimer un mouvement de libération ou coloniser un territoire, et qui devient ensuite, par le jeu d'une succession d'Etats, un Etat prédécesseur par rapport à un successeur qui a été sa victime ou qui, sans avoir été sa victime, refuse d'assumer la dette odieuse, pour ne pas cautionner une opération moralement et juridiquement condamnable.

11. En ce qui concerne les observations relatives à l'article D, le Rapporteur spécial tient tout d'abord à relever les conclusions opposées auxquelles parviennent des membres de la Commission qui partent pourtant tous de la même prémisse, à savoir que l'Etat agresseur doit assumer seul sa dette d'agression. Pour les uns comme pour les autres, l'Etat agresseur devrait payer : pour les uns, il devrait le faire plutôt deux fois qu'une, si cela était possible, même au cas où il disparaîtrait; pour les autres, un élément de sanction l'oblige à payer. Mais tandis que les premiers parviennent à la conclusion qu'il y a obligation de payer pour l'Etat successeur (ou pour les Etats suc-

<sup>10</sup> *Ibid.*, par. 36.

<sup>11</sup> *Ibid.*, par. 46.

<sup>12</sup> *Ibid.*, par. 28.

<sup>13</sup> *Ibid.*, par. 11.

<sup>14</sup> *Ibid.*, par. 1.

<sup>15</sup> *Ibid.*, par. 33 et 34.

<sup>16</sup> *Ibid.*, par. 41.

<sup>17</sup> *Ibid.*, par. 44 et 45.

<sup>18</sup> *Ibid.*, par. 5.

cesseurs), les autres en concluent que l'Etat successeur ne doit pas payer. Cette divergence de conclusion s'explique par le fait que les uns envisagent le cas d'un Etat prédécesseur qui disparaît pour faire place à plusieurs Etats qui ont commis l'acte d'agression avec lui et ne sauraient en être lavés. M. Ouchakov estime même qu'en cas de transfert d'une province d'un Etat agresseur, cette province, autrement dit l'Etat successeur, doit payer. Les autres ont en vue le cas d'un Etat nouvellement indépendant, même s'il est né par détachement d'une province et rattachement à un Etat voisin. C'est alors l'Etat prédécesseur qui doit payer.

12. Quelques membres de la Commission ont souligné que la pratique des Etats est assez discordante. C'est ainsi que M. Sucharitkul, se référant au cas du Japon et de la Thaïlande<sup>19</sup>, a signalé que les dettes de guerre passent parfois à l'Etat successeur. Dans son rapport, M. Bedjaoui a lui-même indiqué que certains traités, comme les traités de paix conclus après les première et seconde guerres mondiales, ont été inspirés par des considérations politiques. Il faut sans doute en tenir compte, encore que l'immense majorité des précédents montre que les dettes odieuses ne passent pas à l'Etat successeur. M. Sucharitkul a ajouté qu'il ne fallait pas perdre de vue les intérêts du créancier<sup>20</sup>. Sur ce point, M. Bedjaoui ne partage pas entièrement son avis. Il souscrit plutôt aux vues de M. Njenga<sup>21</sup>, selon lequel il faut décourager les Etats qui seraient tentés d'agir à l'encontre des objectifs de la Charte des Nations Unies, comme ceux qui accordent des prêts à l'Afrique du Sud. Certes, si l'Etat prédécesseur survit, la remarque de M. Sucharitkul est à prendre en considération — toutefois, elle relève non pas de la succession d'Etats, mais des rapports entre le créancier et l'Etat débiteur prédécesseur. C'est dans le même esprit que M. Quentin-Baxter a évoqué certains éléments de fait décisifs pour déterminer le caractère odieux d'une dette<sup>22</sup>. Si une succession d'Etats intervient, par exemple, à la suite d'hostilités ou d'inimitié entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, il est probable que l'Etat successeur n'acceptera pas les dettes de guerre dirigées contre lui ni les dettes coloniales visant à réprimer le mouvement de libération nationale qui l'a conduit à l'indépendance.

13. Enfin, le Rapporteur spécial rappelle que deux observations d'ordre rédactionnel ont été formulées. Sir Francis Vallat a exprimé des doutes sur la correction du mot « intransmissibilité »<sup>23</sup> tandis que M. Calle y Calle<sup>24</sup> a suggéré de diviser l'article D en deux paragraphes, dont le premier énoncerait la norme et le second l'exception; il a aussi exprimé l'espoir que le Comité de rédaction collationnerait l'article D et l'article W.

14. Le riche débat auquel ont donné lieu les articles C et D ainsi que les indications que vient de fournir le Rapporteur spécial devraient permettre le renvoi de ces dispositions au Comité de rédaction.

15. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de renvoyer les articles C et D au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*<sup>25</sup>.

ARTICLE Z/B (Transfert d'une partie du territoire d'un Etat)

16. Le PRÉSIDENT rappelle qu'à la séance précédente il a été provisoirement décidé que, en vue d'accélérer ses travaux, la Commission passerait maintenant à l'examen de la question du transfert d'une partie du territoire d'un Etat. A cet effet, le Rapporteur spécial a fait distribuer officiellement aux membres le texte d'un article unique, l'article Z/B, ainsi libellé :

*Article Z/B. — Transfert d'une partie du territoire d'un Etat*

1. Lorsqu'une partie du territoire d'un Etat est transférée par cet Etat à un autre Etat, le passage de la dette de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur est réglé par voie d'accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur.

2. En l'absence d'accord, une fraction équitable de la dette de l'Etat prédécesseur passe à l'Etat successeur, cette fraction correspondant aux biens, droits et intérêts qui lui passent.

[Variante pour le paragraphe 2 :

2. En l'absence d'accord, une fraction équitable de la dette de l'Etat prédécesseur passe à l'Etat successeur, compte tenu du rapport existant entre la dette d'Etat visée et les biens, droits et intérêts qui passent à l'Etat successeur.]

17. Le Président invite le Rapporteur spécial à présenter l'article.

18. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) précise que la Commission aborde maintenant les articles concernant les différents types de succession, en commençant par le transfert d'une partie de territoire d'un Etat. Pour ce type de succession, M. Bedjaoui a proposé un certain nombre d'articles. Comme tous les autres articles figurant dans son neuvième rapport (A/CN.4/301 et Add.1), ceux-ci n'ont pas été numérotés, mais identifiés par des lettres qui ne correspondent pas à l'ordre alphabétique. Ainsi, le Rapporteur spécial s'est réservé la possibilité de présenter un article plutôt qu'un autre. Etant donné le peu de temps dont dispose la Commission pour poursuivre l'étude du projet, M. Bedjaoui a regroupé les articles YZ et B dans un seul article, l'article Z/B. Il va sans dire que le commentaire figurant dans le chapitre IV du rapport s'applique en substance à l'article Z/B. Pour l'instant, il convient de se limiter à ce nouvel article, quitte à revenir par la suite à l'un ou l'autre des articles sur le transfert d'une partie de territoire qui figurent dans le rapport.

19. Dans le chapitre I<sup>er</sup> de son rapport, relatif à l'objet de l'étude, le Rapporteur spécial a présenté toute la gamme des dettes possibles : dette générale de l'Etat prédécesseur contractée pour satisfaire les besoins généraux du territoire transféré ou d'autres parties de son propre territoire, dette spéciale ou localisée contractée pour satisfaire des besoins exclusifs du territoire transféré, dette locale garantie par l'Etat prédécesseur, et dette locale pure. Ce dernier type de dette n'entre pas dans le sujet à l'étude. Quant à la garantie donnée par l'Etat prédécesseur à une

<sup>19</sup> *Ibid.*, par. 26.

<sup>20</sup> *Ibid.*, par. 25.

<sup>21</sup> *Ibid.*, par. 21.

<sup>22</sup> *Ibid.*, par. 41.

<sup>23</sup> *Ibid.*, par. 46.

<sup>24</sup> *Ibid.*, par. 2.

<sup>25</sup> Pour la recommandation du Comité de rédaction, voir 1447<sup>e</sup> séance, par. 4 et 5.

dette locale, elle pourra éventuellement être examinée plus tard, dans la mesure où elle intéresse le sujet. Ce sont donc seulement la dette générale de l'Etat et la dette d'Etat localisée qui sont prises en considération dans l'article Z/B — bien qu'elles n'y soient pas expressément mentionnées.

20. En ce qui concerne la dette générale de l'Etat prédécesseur, il s'agit de savoir si l'Etat successeur doit en assumer une part et, dans l'affirmative, comment calculer cette part. Dans son rapport, M. Bedjaoui définit d'abord la dette générale de l'Etat, puis il montre les incertitudes de la doctrine et présente les théories favorables ou hostiles à une transmission d'une partie de la dette générale, pour passer ensuite à la jurisprudence — qui est plutôt hostile à la transmission d'une partie de la dette générale —, puis à la pratique des Etats, qui est fort variable. Dans un article YZ, il renvoie d'abord à l'accord qui peut exister entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, après quoi il suggère, faute d'accord, de faire assumer à l'Etat successeur une fraction de la dette générale dans la proportion indiquée par la part contributive du territoire transféré aux ressources financières de l'Etat prédécesseur. Tel est en effet le critère le plus souvent retenu par la doctrine.

21. Pour la dette d'Etat spécialisée, le terrain est plus solide. Une dette spécialisée est une dette qui a servi exclusivement, ou quasi exclusivement, au territoire, quels que soient les biens qu'elle a permis de créer et qui ont passé à l'Etat successeur. La doctrine est généralement favorable au passage de cette dette, qui suit le territoire, comme c'est le cas des biens. La pratique des Etats est aussi plus homogène, ce qui a permis au Rapporteur spécial de rédiger l'article B, dans lequel il énonce la règle selon laquelle, en l'absence d'accord entre les parties, les dettes spéciales de l'Etat prédécesseur se rapportant au territoire transféré sont prises en charge par l'Etat successeur.

22. A la réflexion, le Rapporteur spécial s'est rendu compte qu'il était possible de remplacer les articles YZ et B par un article unique, sans entrer dans les distinctions entre dette générale et dette d'Etat localisée, ni définir par conséquent ces deux types de dettes. Les critères de détermination des dettes qui passent à l'Etat successeur se trouvent ainsi améliorés. Pour la prise en charge d'une partie de la dette générale, le Rapporteur spécial avait recouru, à l'article YZ, au critère de la capacité contributive du territoire. D'après la pratique des Etats et la doctrine, ce critère se fonde sur le chiffre de la population, l'étendue du territoire et la quote-part d'impôts payés par celui-ci. Comme cette capacité contributive est calculée d'après le potentiel économique du territoire, de ses richesses naturelles, de ses biens et de son actif — lesquels passent tous à l'Etat successeur —, il est juste que lui passe aussi une partie de la dette générale correspondant à ce potentiel économique dont il a hérité. Pour la prise en charge des dettes d'Etat localisées, le Rapporteur spécial n'avait pas prévu de critère : toutes ces dettes passent à l'Etat successeur. Comme les critères prévus aux articles YZ et B peuvent paraître trop larges ou trop restrictifs, M. Bedjaoui, en regroupant ces deux articles dans l'article Z/B, a fait appel à la notion d'équité, en employant la formule « fraction équitable », analogue à des expressions utilisées dans des articles relatifs aux biens d'Etat. Ce faisant, il a donné satisfaction aux membres de la Commission dési-

reux d'accentuer le parallélisme entre ces derniers articles et ceux qui concernent les dettes d'Etat.

23. Le principe d'équité a déjà été débattu par la Commission lorsqu'elle a examiné, l'année précédente, les articles relatifs aux biens d'Etat<sup>26</sup>. A ce propos, M. Bedjaoui rappelle la position adoptée par la CIJ dans les affaires du *Plateau continental de la mer du Nord*, telle qu'elle est exposée dans le passage du rapport de la Commission se rapportant à ces débats.

24. L'article Z/B s'inspire de l'article 12, relatif au sort des biens d'Etat en cas de transfert d'une partie du territoire d'un Etat. Le paragraphe 1 de l'article 12, comme le paragraphe 1 de l'article Z/B, vise le cas d'un règlement conventionnel. Selon le paragraphe 2 de l'article 12, en l'absence d'un accord, les biens immeubles de l'Etat prédécesseur situés dans le territoire auquel se rapporte la succession passent à l'Etat successeur; il en va de même des biens meubles de l'Etat prédécesseur liés à son activité en relation avec le territoire transféré. Selon le paragraphe 2 de l'article Z/B, la dette de l'Etat prédécesseur passe à l'Etat successeur dans une proportion équitable, correspondant aux biens, droits et intérêts qui passent à l'Etat successeur. La formule peut sembler vague, mais elle permet de tirer tout le profit possible du principe d'équité. En effet, il peut arriver qu'il n'existe aucune dette d'Etat localisée dans un territoire cédé : tous les biens qui passent au successeur ont été créés grâce à une portion de la dette générale de l'Etat. La formule du paragraphe 2 permet alors de faire assumer par l'Etat successeur une partie de cette dette générale correspondant aux biens cédés, mais compte tenu du principe d'équité.

25. Dans la variante du paragraphe 2, le critère d'équité est aussi appliqué, mais compte tenu d'une relation directe entre le bien et la dette qui l'a créé. La dette ne passe que si elle est attachée à ce bien. Sont surtout visées par là les dettes d'Etat localisées qui ont été spécialement contractées par l'Etat prédécesseur pour les besoins exclusifs du territoire.

26. M. OUCHAKOV souscrit entièrement au principe énoncé dans le nouvel article Z/B proposé par le Rapporteur spécial, qui correspond au principe énoncé à l'article 12 en ce qui concerne le passage des biens d'Etat en cas de transfert d'une partie du territoire d'un Etat. Il est juste en effet de prévoir que, de manière générale, le passage des dettes, comme celui des biens, doit être réglé par accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur (par. 1) et qu'en l'absence d'accord le règlement doit s'effectuer de manière équitable (par. 2).

27. M. Ouchakov fait observer que, lorsque c'est l'Etat prédécesseur qui prend l'initiative de céder une partie de son territoire à un autre Etat, le passage de la dette est généralement réglé par accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, conformément au paragraphe 1. Par contre, si c'est une partie du territoire de l'Etat prédécesseur qui prend l'initiative de se séparer de cet Etat pour s'unir à un autre Etat, il peut ne pas y avoir accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, et, dans ce cas,

<sup>26</sup> Voir *Annuaire... 1976*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 121 à 123, doc. A/31/10, chap. IV, sect. B, par. 16 à 24 du commentaire d'introduction à la section 2 de la première partie du projet.

le passage de la dette sera réglé conformément au paragraphe 2.

28. M. Ouchakov souligne, enfin, qu'il s'agit de la dette d'*Etat* et il propose, par conséquent, d'ajouter « d'*Etat* » après le mot « dette ».

29. M. RIPHAGEN dit que le Rapporteur spécial a eu raison de souligner que la capacité contributive du territoire qui passe à l'*Etat* successeur constitue un facteur important. Il se demande si la formule « biens, droits et intérêts qui passent à l'*Etat* successeur », utilisée dans les deux versions du paragraphe 2 de l'article, tient pleinement compte de cette capacité. De l'avis de M. Riphagen, l'expression « biens, droits et intérêts » semble se référer à l'*Etat* successeur comme à un sujet de son droit interne. Elle donne l'impression de viser exclusivement les biens, droits et intérêts qui sont mentionnés dans les parties antérieures du projet, et non la capacité contributive et la juridiction qui passent à l'*Etat* successeur.

30. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) rappelle que, selon la doctrine, le critère de la capacité contributive peut être considéré sous l'angle du nombre d'habitants ou de l'étendue géographique du territoire transféré, ou encore comme un critère purement fiscal. M. Riphagen s'est demandé si, en parlant des biens, droits et intérêts, on ne se plaçait pas déjà du point de vue de l'*Etat* successeur et si l'on ne considérait pas ces biens, droits et intérêts en fonction de son droit interne. M. Bedjaoui ne pense pas que ce soit le cas, car ces biens, droits et intérêts sont envisagés du point de vue du droit interne de l'*Etat* prédécesseur, et non pas de l'*Etat* successeur, et correspondent, en gros, à la capacité contributive du territoire transféré. A cet égard, la première version du paragraphe 2 qu'il propose lui paraît plus appropriée, car elle recouvre cette capacité contributive et ne rattache pas directement le problème du bien qui passe à celui de la dette qui a créé ce bien.

31. M. AGO est d'accord, en principe, avec le Rapporteur spécial en ce qui concerne le nouvel article Z/B. Il lui paraît très utile de rappeler d'abord au paragraphe 1, comme la Commission l'a fait à l'article 12 pour la succession en matière de biens d'*Etat*, l'opportunité d'un règlement par accord entre les parties en ce qui concerne le passage des dettes d'*Etat*, car les données du problème changent tellement d'un cas à l'autre qu'il est bon que les *Etats* prennent la précaution de le régler par voie d'accord. Ainsi, la règle énoncée au paragraphe 2 n'est qu'une règle supplétive, qui se fonde essentiellement sur le seul critère possible en la matière : celui de l'équité. Il est évident que le critère de l'équité posera, à son tour, de graves problèmes, notamment celui de savoir par qui il doit être appliqué.

32. M. Ago se contentera donc de formuler des remarques d'ordre rédactionnel, à l'intention du Comité de rédaction. Il se demande, tout d'abord, s'il convient d'employer l'expression « le passage de la dette de l'*Etat* prédécesseur à l'*Etat* successeur », au paragraphe 1. Il comprend que cette expression a été employée par analogie avec l'expression « le passage des biens d'*Etat* », utilisée à l'article 12; mais ici le passage n'est pas exactement le même, car il peut être total — dans le cas d'une dette localisée — ou partiel — dans le cas d'une dette générale. Ainsi,

au lieu de donner pour acquis qu'il y a passage de la dette — car il se peut même qu'il n'y ait pas passage de tout —, il vaudrait mieux employer l'expression « la succession de l'*Etat* successeur à la dette de l'*Etat* prédécesseur », qui est plus neutre et plus sûre.

33. En ce qui concerne le paragraphe 2, M. Ago approuve pleinement le critère de proportion « équitable », mais celui de proportion « correspondant aux biens, droits et intérêts qui passent à l'*Etat* successeur » lui paraît plus difficile à accepter. Il n'est pas du tout dit, en effet, que la proportion de la dette qui doit passer corresponde vraiment à la proportion des biens qui passent de l'*Etat* prédécesseur à l'*Etat* successeur. Ainsi, si une province se sépare d'un *Etat* et que 20 % des biens, droits et intérêts de l'*Etat* prédécesseur passent à l'*Etat* successeur, la proportion de la dette susceptible de passer ne sera pas nécessairement la même : elle sera plus forte dans la mesure où il y aura des dettes localisées que l'*Etat* prédécesseur aura contractées exclusivement dans l'intérêt de la province, ou elle sera plus faible dans la mesure où il y aura d'autres dettes dont le bénéfice sera allé exclusivement à d'autres régions.

34. M. Ago se demande donc si le critère le plus susceptible de sauvegarder la notion d'équité ne devrait pas être plutôt le profit que la partie du territoire transférée a tiré de l'utilisation de la dette.

35. M. NJENGA juge acceptable, dans l'ensemble, l'article récapitulatif proposé par le Rapporteur spécial.

36. Il n'a rien à redire au paragraphe 1, estimant qu'il est en effet préférable de prévoir un règlement par « accord » plutôt que par la voie plus compliquée d'un traité; le règlement de la question par voie d'accord entre l'*Etat* prédécesseur et l'*Etat* successeur devrait être la règle générale. En revanche, le paragraphe 2 lui paraît plus contestable. En effet, il sera très difficile à des parties qui ont vainement essayé de parvenir à un « accord » de s'entendre sur ce qui constitue une « fraction équitable » de la dette de l'*Etat* prédécesseur. De plus, il serait préférable de traiter séparément la question du passage de la dette générale de l'*Etat* et celle de la dette d'*Etat* spéciale ou localisée. C'est de la dette générale de l'*Etat* qu'une « fraction équitable » doit passer à l'*Etat* successeur. Pour le cas d'une dette spéciale de l'*Etat*, il faudrait un nouveau paragraphe analogue à l'ancien article B (A/CN.4/301 et Add.1, par. 238), car si les avantages d'une telle dette ont profité au territoire qui est devenu l'*Etat* successeur, c'est à ce territoire que devrait incomber le fardeau de la dette. En énonçant clairement cette règle, on réduirait au minimum les motifs éventuels de conflit entre l'*Etat* prédécesseur et l'*Etat* successeur lorsqu'ils ont vainement essayé de parvenir à un accord sur le sort d'une dette d'*Etat* localisée.

37. Si son idée d'inclure un nouveau paragraphe n'est pas retenue, M. Njenga préférerait que la Commission adopte la variante proposée par le Rapporteur spécial pour le paragraphe 2, car elle répond au moins en partie à la question qu'il vient de soulever.

38. M. SUCHARITKUL approuve, en principe, la teneur générale de l'article Z/B présenté par le Rapporteur spécial. Cet article lui paraît bien équilibré, car il tient compte des intérêts des trois parties, notamment des inté-

rêts de l'Etat successeur, qui doit consentir au passage de la dette. Les effets juridiques du passage total ou partiel des dettes lui paraissent également bien envisagés.

39. Les considérations qui incitent l'Etat successeur à accepter des dettes de l'Etat prédécesseur sont souvent politiques, comme le montre la pratique des Etats, mais les considérations les plus décisives en la matière sont peut-être des considérations d'ordre économique, comme dans le cas de la dette contractée par le Japon à l'égard de la Thaïlande, dont la reconnaissance a été, en partie, motivée par le souci de ne pas altérer les rapports commerciaux entre les deux pays. L'acceptation d'une dette procure souvent à l'Etat successeur des avantages à long terme, en lui permettant, par exemple, de participer à des organisations internationales monétaires ou bancaires.

40. M. Sucharitkul approuve la souplesse avec laquelle le Rapporteur spécial a énoncé le critère de la répartition équitable de la dette entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. L'intérêt de l'Etat tiers créancier est également protégé, car il y a passage quasi automatique de la dette en l'absence d'accord.

41. M. VEROSTA approuve pleinement la conception du nouvel article Z/B présenté par le Rapporteur spécial. Il estime toutefois qu'il faudrait préciser, au paragraphe 1, que le passage de la dette de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur est réglé par accord « de transfert total ou partiel de la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur ».

42. Il pense, comme M. Ago, qu'il faudrait introduire l'idée de profit au paragraphe 2 ou dans la variante proposée pour ce paragraphe, afin de donner un caractère objectif au critère de la proportion équitable.

43. M. FRANCIS, se référant au paragraphe 1 de l'article Z/B proposé, dit qu'il aurait préféré que la question de la dette générale soit réglée par une disposition générale analogue à celle de l'article Y (A/CN.4/301 et Add.1, par. 214), parce que le paragraphe 1 de l'article Z/B présume qu'une partie de la dette générale sera transmise à l'Etat successeur, ce qui n'est pas toujours le cas.

44. En ce qui concerne le paragraphe 2 de l'article récapitulatif, M. Francis estime que, tout compte fait, le Rapporteur spécial a eu raison de faire intervenir la notion d'équité, car l'Etat successeur pourrait provenir d'une région économiquement défavorisée de l'Etat prédécesseur et se trouver incapable — bien qu'étant réputé responsable d'une partie de la dette générale de cet Etat — d'en supporter pleinement la charge.

45. Pour ce qui est de la première version du paragraphe 2 de l'article, M. Francis croit comprendre que la proportion de la dette générale de l'Etat prédécesseur qui passera à l'Etat successeur sera égale à la part des biens, droits et intérêts de l'Etat prédécesseur qui correspond aux biens, droits et intérêts de l'Etat successeur. Comme M. Njenga, il préfère l'autre version de ce paragraphe, mais pense qu'elle pourrait avoir deux significations. La première serait qu'une proportion équitable de la dette générale de l'Etat prédécesseur passera à l'Etat successeur, cette proportion étant définie comme il vient de le dire. La deuxième serait que si l'Etat successeur provient d'une région économiquement défavorisée de l'Etat pré-

décesseur, et qu'il s'est déjà chargé des dettes localisées qui doivent légitimement lui être attribuées, cet Etat ne sera pas, normalement, appelé à supporter la part de la dette générale de l'Etat prédécesseur qui, autrement, lui serait attribuable.

46. M. REUTER approuve les remarques de M. Ago et de M. Verosta au sujet du paragraphe 1 de l'article Z/B. Le paragraphe 2 pose la question de savoir si le passage de la dette est général ou partiel, mais le terme « fraction » semble exclure le passage général.

47. M. Reuter fait observer que, lorsqu'on se réfère à l'équité, on se réfère en général à des principes équitables, car l'équité est une notion extrêmement complexe, qui se fonde sur de nombreux principes qu'il n'est pas possible d'énumérer. Il préférerait donc parler de « principes équitables ».

48. Il souhaiterait également que l'on mentionne tous les cas d'espèce. En effet, quels que soient les avantages qu'un territoire ait pu tirer d'une dette, il peut arriver qu'un événement extérieur ait détruit les investissements localisés dans ce territoire, le privant ainsi du bénéfice de la dette. Dans le cas, par exemple, de la liquidation des dettes de la monarchie austro-hongroise à l'égard des Etats successeurs, il a été tenu compte, dans la phase des négociations postérieure à 1945, du fait que des pays comme la Yougoslavie avaient vu détruire, par suite de circonstances extérieures, une partie des investissements financés grâce à une certaine dette de la monarchie austro-hongroise. On pourrait aussi se référer à la capacité de paiement, qui est une notion admise par de nombreux arbitrages internationaux.

49. Dans la variante qu'il a proposée pour le paragraphe 2, le Rapporteur spécial semble avoir voulu établir une symétrie entre le passage des dettes et le passage des biens, droits et intérêts. Or, si l'on établit une distinction entre ce qui est général et ce qui est local dans le cas des dettes, il faut établir la même distinction en ce qui concerne les biens, droits et intérêts. C'est là, selon M. Reuter, que réside l'équité. On peut donner à cette symétrie une expression économique, comme a voulu le faire M. Ago en introduisant la notion de profit. M. Reuter n'est pas opposé à l'introduction d'une notion économique, mais il souhaiterait, pour sa part, que l'on adopte une vision plus large — et peut-être plus juridique parce que plus abstraite — qui repose sur l'idée de symétrie. A son avis, dans les négociations qui détermineront le passage des dettes, il faudra maintenir une symétrie entre les éléments d'enrichissement et les éléments d'appauvrissement.

50. M. DADZIE peut accepter sans difficulté le premier paragraphe de l'article récapitulatif, mais les deux variantes du deuxième paragraphe lui posent des problèmes. Par exemple, l'expression « fraction équitable » apparaît dans chacune d'elles. Or, tout à fait indépendamment de la question de la complexité des considérations d'équité, sur laquelle M. Reuter a appelé l'attention, se pose celle de savoir qui, au cas où l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur sont en désaccord, décidera de ce qui est équitable. De même, qui déterminera, comme la première variante l'exige, en quoi consistent les biens, droits et intérêts qui passent à l'Etat successeur? La seconde

variante renferme le membre de phrase : « compte tenu du rapport existant entre la dette d'Etat visée et les biens, droits et intérêts qui passent à l'Etat successeur », indiquant par là que la question en jeu est celle du transfert de la dette localisée. Si tel est le cas, il ne se posera pas de problème d'équité, car la dette localisée se rapportera aux biens, droits et intérêts situés sur le territoire transféré et sera donc transmise à ce territoire, conformément à l'adage « res transit cum suo onere », comme le Rapporteur spécial l'a déjà souligné au paragraphe 14 de son rapport.

51. M. CALLE Y CALLE fait observer que, lorsqu'il a présenté l'article Z/B, le Rapporteur spécial a dit qu'il fallait en trouver le principe au chapitre IV de son rapport, qui constituera dans une large mesure le commentaire de l'article à soumettre à l'Assemblée générale. Le Rapporteur spécial déclare dans son rapport que « Le refus de l'Etat successeur d'assumer une part de la dette générale de l'Etat prédécesseur semble prévaloir dans la doctrine, la jurisprudence et la pratique des Etats<sup>27</sup>. » Il cite des théories à l'appui du transfert d'une partie de la dette générale, mais indique qu'elles sont insuffisantes et mentionne, contre ce transfert, des arguments de poids empruntés à des autorités comme Hall et Borel<sup>28</sup>. Cependant, il n'a pu discerner de règle claire régissant le sort de la dette générale d'Etat. Il est par ailleurs en mesure de conclure de l'étude qu'il a faite, à la section C du chapitre, de la dette spéciale d'Etat profitant exclusivement au territoire cédé, que cette dette est transmise à l'Etat successeur. Nonobstant cette situation, l'article que le Rapporteur spécial propose maintenant est tourné vers l'avenir, en ce sens qu'il semble avoir pour objet de définir un embryon de règle prévoyant que la dette générale d'Etat et la dette spéciale d'Etat peuvent être transmises à l'Etat successeur.

52. Si cette interprétation de l'article est correcte, il serait préférable, ainsi que M. Ago l'a déjà dit, que le paragraphe 1 fasse état du « transfert total ou partiel » de la dette de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur, puisque ce transfert serait partiel dans le cas d'une dette générale d'Etat, et total dans le cas d'une dette d'Etat localisée.

53. En outre, il vaudrait peut-être mieux adopter la variante du paragraphe 2, mais en la modifiant. Comme l'équité interviendra dans la répartition de la dette générale d'Etat, mais aura moins d'importance pour le transfert de la dette d'Etat localisée, le paragraphe pourrait être remanié de façon à se lire :

« 2. En l'absence d'un accord, la dette de l'Etat prédécesseur passe à l'Etat successeur dans une proportion équitable, compte tenu à la fois de la relation entre la dette et le territoire transféré et des biens, droits et intérêts qui passent à l'Etat successeur. »

*La séance est levée à 13 heures.*

## 1428<sup>e</sup> SÉANCE

*Jeudi 26 mai 1977, à 10 h 5*

*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. Ripha-gen, M. Šahović, M. Schwebel, 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 Z/B (Transfert d'une partie du territoire d'un Etat)<sup>1</sup> [*fin*]

1. M. YANKOV dit qu'il souscrit, d'une façon générale, à la position et aux conclusions adoptées par le Rapporteur spécial dans le commentaire et dans les articles qu'il propose au chapitre IV de son rapport et qui portent sur un domaine complexe, non régi par des règles généralement admises de droit international. Si l'article récapitulatif Z/B marque à certains égards un progrès sur les propositions initiales, il soulève aussi un certain nombre de problèmes.

2. Par exemple, sans vouloir contester la modification que le Rapporteur spécial a apportée, dans le paragraphe 1 de l'article Z/B, au membre de phrase « la contribution de l'Etat successeur à la dette générale de l'Etat prédécesseur est réglée conventionnellement », qui figurait dans le premier alinéa de l'article Z (A/CN.4/301 et Add.1, par. 214), M. Yankov s'interroge sur les motifs de cette modification. Dans sa nouvelle version, le paragraphe semble mettre davantage l'accent sur l'aspect opérationnel de la question, à savoir le passage de la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur, alors que M. Yankov juge tout aussi important — sinon plus — d'énoncer une règle précisant en termes juridiques quels sont les droits et les obligations de l'un et l'autre Etat en cas de transfert d'une partie de territoire de l'Etat prédécesseur. Une telle règle sera tout particulièrement nécessaire dans les cas où les parties n'auront pu parvenir à un accord sur la question. C'est pourquoi il serait souhaitable d'examiner dans quelle mesure les exigences d'équité et les éléments pertinents du droit positif des règles de fond pourraient être incorporés dans l'article.

3. M. Reuter s'est référé<sup>2</sup> au principe de la symétrie entre les modalités qui régissent le passage de la dette d'Etat à l'Etat successeur et celles qui régissent le passage à cet Etat des biens, droits et intérêts correspondants. M. Yankov reconnaît, à ce propos, que la Commission devrait s'efforcer d'élaborer une règle générale de conduite à laquelle seraient rattachés certains droits et obligations juridiques, tout en prenant en considération, dans toute la

<sup>27</sup> A/CN.4/301 et Add.1, par. 209.

<sup>28</sup> *Ibid.*, par. 194 et 195.

<sup>1</sup> Pour texte, voir 1427<sup>e</sup> séance, par. 16.

<sup>2</sup> 1427<sup>e</sup> séance, par. 49.