

Document:-
A/CN.4/SR.1428

Compte rendu analytique de la 1428e 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>)*

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 Etats²⁷. » 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 Borel²⁸. 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^e 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)¹ [*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 référé² 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

²⁷ A/CN.4/301 et Add.1, par. 209.

²⁸ *Ibid.*, par. 194 et 195.

¹ Pour texte, voir 1427^e séance, par. 16.

² 1427^e séance, par. 49.

mesure possible, les exigences d'équité, de bon sens et de réalité.

4. M. Yankov se demande aussi pourquoi le Rapporteur spécial a décidé de ne reproduire dans aucune des versions du paragraphe 2 de l'article Z/B le membre de phrase « proportionnelle à la capacité contributive du territoire transféré », qui figurait dans le deuxième alinéa de l'article Z. Dans quelle mesure le libellé qu'il propose maintenant de substituer à ce membre de phrase rapproche-t-il la Commission de la formulation d'une règle générale de droit susceptible de s'appliquer en cas de transfert d'une partie de territoire d'un Etat ?

5. M. Yankov a l'impression que le problème de la codification et du développement progressif du droit international, dans le domaine dont la Commission s'occupe présentement, consiste essentiellement à élaborer une règle qui énoncerait les principes juridiques fondamentaux en cause et indiquerait les principaux moyens d'identifier les critères à appliquer pour déterminer ce qui constitue, selon la nouvelle formulation du Rapporteur spécial, une « fraction équitable » de la dette de l'Etat prédécesseur, correspondant aux avantages, biens, droits et intérêts qui passent à l'Etat successeur. L'existence d'une telle règle pourrait encourager l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur à s'entendre entre eux — ne serait-ce que parce qu'ils seraient convaincus du bien-fondé du proverbe qui dit qu'un mauvais arrangement vaut mieux qu'un bon procès —, sans compter qu'elle faciliterait le règlement et les procédures à l'égard des tiers.

6. M. ŠAHOVIĆ voudrait savoir pourquoi le Rapporteur spécial a jugé bon d'employer, au paragraphe 2 de l'article Z/B, les mots « biens, droits et intérêts » au lieu de parler simplement des « biens d'Etat », puisque, selon la définition qui est donnée à l'article 5³, les biens d'Etat s'entendent des biens, droits et intérêts.

7. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit que les questions qu'il avait à poser à propos de l'article Z/B sont, d'une façon générale, les mêmes que celles qu'ont posées ceux qui ont pris la parole avant lui. Il tient cependant à appeler particulièrement l'attention sur un point analogue à celui qu'a soulevé M. Šahović. Alors que l'article O⁴ assimile expressément la « dette d'Etat » à une « obligation financière », l'article Z/B se réfère en termes plus généraux au passage d'une « fraction de la dette de l'Etat prédécesseur ». Cette formule l'amène à poser deux questions. Premièrement, si elle s'entend du « passage d'une proportion des obligations financières » de l'Etat prédécesseur, comment peut-il y avoir des arrangements pour le passage d'obligations financières précises ? Deuxièmement, le terme « dette » s'entend-il de la « dette d'Etat » telle qu'elle est définie à l'article O, ou de l'ensemble des obligations financières de l'Etat prédécesseur ?

8. M. BEDJAOUÏ (Rapporteur spécial) constate que les membres de la Commission qui ont participé au débat sur l'article Z/B ont généralement approuvé le texte présenté par le Rapporteur spécial, en accordant leur préfé-

rence à la variante proposée pour le paragraphe 2. Il ne s'attardera pas sur les observations de forme, qui seront prises en considération par le Comité de rédaction, mais s'attachera essentiellement aux observations de fond.

9. Certains membres de la Commission ont fait observer, à propos du paragraphe 1, que le passage de la dette pouvait être total ou partiel, et ils ont suggéré différentes formules pour en tenir compte. Certains ont fait observer que le terme « accord » était plus général que le terme « traité », et ils ont souligné l'utilité de préciser cette notion d'accord en se référant, même dans le paragraphe 1, aux principes équitables.

10. Répondant à la question de M. Šahović concernant l'emploi de l'expression « biens, droits et intérêts » à la place de l'expression « biens d'Etat », le Rapporteur spécial rappelle que, si l'on veut appliquer le principe d'équité, il faut tenir compte du contenu des biens d'Etat, tels qu'ils sont définis à l'article 5, car il s'agit non seulement de biens matériels, mais aussi de droits et d'intérêts. La formule « biens d'Etat » serait trop lapidaire et ne rendrait pas compte de tous les éléments qu'il faut prendre en considération pour appliquer le principe d'équité.

11. Les membres de la Commission ont bien vu que la règle énoncée au paragraphe 2 était une règle supplétive — le passage de la dette devant être réglé avant tout par accord entre les parties —, et la plupart d'entre eux ont marqué leur préférence pour la variante proposée par le Rapporteur spécial, qui établit une relation équitable entre les dettes et les biens et qui vise essentiellement les dettes d'Etat localisées. Toutefois, qui dit relation entre dettes et biens ne dit pas liaison absolue, automatique et totale entre les deux. En effet, tout le passage des biens et des dettes doit être régi par des principes équitables. La « fraction équitable » doit être recherchée en relation avec le passage des biens, mais aussi en fonction de toutes les circonstances de la cause. C'est donc avant tout en relation avec les principes équitables et dans leur contexte qu'il faut situer le problème du passage des dettes.

12. M. Ago a proposé⁵ le critère du profit retiré par le territoire de l'utilisation de la dette. C'est là un critère opérationnel possible, que le Rapporteur spécial a déjà utilisé et qu'il utilise encore au chapitre V de son rapport en ce qui concerne la succession aux dettes pour les Etats nouvellement indépendants. Ce critère du profit a été invoqué par la doctrine dans le cas du transfert d'une partie d'un territoire et dans le cas des Etats nouvellement indépendants. Mais à quel moment ce profit doit-il être apprécié ? Est-ce au moment où l'utilisation de la dette a créé un bien ou a satisfait un besoin, ou est-ce beaucoup plus tard, au moment où intervient la succession d'Etats ? A ce moment-là, le profit peut avoir disparu, car le bien créé par l'utilisation de la dette a pu être détruit par une guerre entre deux Etats, qui a eu pour conséquence le transfert d'une partie du territoire d'un Etat à l'autre, ou par une guerre de libération nationale, qui a abouti à la naissance d'un Etat nouvellement indépendant. La notion de profit est donc multiforme et peut être considérée sous des angles différents.

³ Voir 1416^e séance, note 2.

⁴ *Ibid.*, par. 1.

⁵ 1427^e séance, par. 34.

13. Dans le cadre de la décolonisation, le cas du barrage de Cabora Bassa, au Mozambique, évoqué par M. Njenga⁶, est un cas limite, car, si ce barrage a été construit aux fins de la colonisation portugaise, on peut considérer qu'il est actuellement utile au Mozambique. Cependant, il y a des cas où les biens n'ont profité qu'à une partie de la population du territoire colonial. C'est le cas de l'Algérie, où la culture de la vigne était une culture de colonisation, spécifiquement destinée à satisfaire les besoins de la métropole. Après l'indépendance du pays, il a fallu arracher la vigne pour reconvertir l'agriculture algérienne, car la production de vin dépassait la capacité du marché national et pouvait difficilement être écoulée à l'étranger.

14. Il y a également des infrastructures portuaires ou routières, des installations militaires, etc., qui ont pu être réalisées pendant la colonisation au profit du colonisateur. Un complexe industriel ou agricole a pu être créé, dans le contexte colonial, pour lier l'économie de la colonie à celle de la métropole, le « développement de la colonie » étant conçu en fonction de liens de dépendance entre l'économie métropolitaine et l'économie coloniale. De ce fait, certaines réalisations économiques — industrielles ou agricoles — se sont révélées très difficiles à reconvertir après l'indépendance du territoire, et sont devenues pour celui-ci un fardeau plutôt qu'un avantage. De même, des bases militaires très sophistiquées installées par la métropole dans un territoire dépendant peuvent devenir parfaitement inutiles pour l'Etat nouvellement indépendant. La notion de profit est donc difficile à définir, car l'Etat nouvellement indépendant peut avoir des orientations économiques et politiques différentes de celles qui lui étaient imposées par la métropole.

15. Il faut donc prendre en considération, si l'on veut appliquer les principes d'équité, les avantages retirés par le colonisateur pendant des décennies ou même des siècles de colonisation. Le cas du barrage de Cabora Bassa lui-même pourrait se poser en ces termes. D'ailleurs, les différentes conférences des chefs d'Etat ou de gouvernement des pays non alignés, de celle de Belgrade (1961) à celle de Colombo (1976), ont parlé d'indemnisation pour fait d'exploitation coloniale.

16. M. Bedjaoui souligne qu'il faut s'attacher avant tout au principe d'équité et qu'il faut, pour cela, tenir compte des circonstances de l'espèce, car l'équité ne signifie pas l'égalité ou la symétrie automatique entre le passage des biens et celui des dettes. Il rappelle à cet égard que, dans l'arrêt qu'elle a rendu le 20 février 1969 dans les affaires du *Plateau continental de la mer du Nord*, la CIJ a affirmé :

En réalité, il n'y a pas de limites juridiques aux considérations que les Etats peuvent examiner afin de s'assurer qu'ils vont appliquer des procédés équitables, et c'est le plus souvent la balance entre toutes ces considérations qui créera l'équitable plutôt que l'adoption d'une seule considération en excluant toutes les autres.

Et la Cour ajoutait : « De tels problèmes d'équilibre entre diverses considérations varient naturellement selon les circonstances de l'espèce. »⁷.

⁶ 1426^e séance, par. 21.

⁷ *Annuaire... 1976*, vol. II (2^e partie), p. 122, doc. A/31/10, chap. IV, sect. B, par. 23 du commentaire d'introduction à la section 2 de la première partie du projet.

17. M. Yankov a fait observer avec raison que l'accord entre les parties devait être lui-même équitable et qu'il faudrait, par conséquent, introduire la notion d'équité aussi au paragraphe 1. On peut se demander qui appliquera le critère d'équité en cas de désaccord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. Le Rapporteur spécial estime que ce problème n'entre pas dans le cadre du projet d'article : il s'agit de la procédure à suivre pour le règlement des différends, qui fera l'objet d'articles ultérieurs. Il rappelle, à cet égard, que la CIJ a fait une distinction entre l'obligation de moyen et l'obligation de résultat. On peut, en effet, imposer aux Etats d'entamer des négociations (obligation de moyen), mais on ne peut pas leur imposer de parvenir à un accord (obligation de résultat).

18. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article Z/B au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*⁸.

19. Le PRÉSIDENT annonce qu'une réunion du Bureau élargi aura lieu après la clôture de la séance.

La séance est levée à 11 h 5.

^{*} Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1447^e séance, par. 3 et 10, et 1449^e séance, par. 1 à 3.

1429^e SÉANCE

Vendredi 27 mai 1977, à 11 h 5

Président : sir Francis VALLAT

Présents : M. Ago, M. Dadzie, M. El-Erian, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Tsuruoka, M. Yankov.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (A/CN.4/285¹, A/CN.4/290 et Add.1², A/CN.4/298 et Corr.1)

[Point 4 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES
PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

ARTICLE 19 (Formulation des réserves dans le cas des traités conclus entre plusieurs organisations internationales) *et*

ARTICLE 20 (Acceptation des réserves et objections aux réserves dans le cas des traités conclus entre plusieurs organisations internationales)

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'introduction générale à la section 2 de la deuxième partie de son projet d'articles ainsi que les articles 19 et 20,

¹ *Annuaire... 1975*, vol. II, p. 27.

² *Annuaire... 1976*, vol. II (1^{re} partie), p. 145.