

Document:-  
**A/CN.4/SR.1443**

**Compte rendu analytique de la 1443e 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>)*

ce qui concerne les organisations internationales, M. Ouchakov ne voit pas très bien comment les règles coutumières peuvent être établies : sont-elles établies par la pratique, ou par des résolutions adoptées par les organisations internationales ? Il faudrait indiquer dans le commentaire en quoi consistent ces règles. M. Ouchakov estime, pour sa part, que les règles conventionnelles et coutumières, ainsi que les règles du *jus cogens* applicables aux Etats, sont également applicables aux organisations internationales et aux autres sujets de droit international.

36. Le PRÉSIDENT dit que, bien qu'il soit certain que la Commission doive, pour les besoins de l'examen de l'article 38, résoudre la question fondamentale soulevée par M. Ouchakov, il serait utile de connaître les vues du Rapporteur spécial sur ce sujet.

37. M. REUTER (Rapporteur spécial) pense que M. Ouchakov a soulevé un problème important, qu'il faudrait mentionner dans le commentaire en disant que la Commission n'a pas pris parti à son sujet.

38. Le vrai problème est celui du rôle que peut jouer une organisation internationale dans la naissance d'une règle coutumière. On pourrait soutenir que les organisations internationales — du moins pour les règles du droit international général — ne jouent aucun rôle, car les règles coutumières générales qui s'appliquent à une organisation internationale sont reconnues par tous les Etats membres. On pourrait aussi soutenir que, dans le processus de développement d'une règle de droit coutumier général, une organisation internationale a, en tant que sujet de droit international, le privilège d'établir, par son comportement, qu'elle considère que cette règle existe en ce qui la concerne.

39. Toutefois, à côté des règles coutumières du droit international général, on pourrait aussi concevoir des règles coutumières qui ne concerneraient que des organisations internationales. Cette hypothèse est bien théorique, car elle supposerait qu'il existe un droit international coutumier des organisations internationales — et le moins qu'on puisse dire, c'est qu'un tel droit, s'il existe, a un contenu très mince.

40. En ce qui concerne les règles coutumières du droit international régional, on peut appliquer le même raisonnement que pour les règles coutumières du droit international général — avec cette différence que, d'après la jurisprudence de la CIJ dans l'affaire du droit d'asile<sup>11</sup>, la création d'un droit coutumier régional exige un engagement de tous les Etats de la région. L'hypothèse d'un droit coutumier régional appellerait donc des considérations particulières.

41. Le Rapporteur spécial estime donc que la Commission devrait se borner, dans le commentaire, à souligner le caractère extrêmement modeste de la règle énoncée à l'article 38, en précisant qu'elle n'engage pas le rôle de l'organisation internationale. Il rappelle que la Conférence sur le droit des traités n'a pas voulu engager le rôle des Etats sur la question de la coutume, et que la Commission elle-même a toujours hésité à aborder cette question.

42. M. ŠAHOVIĆ dit que, pour lui, la question de la nature des règles coutumières du droit international général ne se pose pas. Il souligne l'importance de l'article 38, qui correspond au besoin de confirmer la solution déjà adoptée par la Convention de Vienne pour les traités conclus entre des Etats, et il propose de renvoyer cet article au Comité de rédaction.

43. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, reconnaît que la question de la formation des règles du droit coutumier, en ce qui concerne les organisations internationales, est extrêmement intéressante et importante. Toutefois, comme on l'a déjà signalé, il n'a pas été jugé nécessaire d'exposer dans la Convention de Vienne comment s'établissaient les règles coutumières du droit international. On a donné une esquisse de ce processus à l'article 53 de ladite convention, mais uniquement dans le cadre de la définition du *jus cogens*.

44. En conséquence, il n'appartient pas à la Commission d'exposer, aux fins du projet d'articles à l'examen, comment s'établissent les règles du droit coutumier applicables aux organisations internationales. Ce que la Commission dit à l'article 38, c'est que celles de ces règles qui existent — en admettant qu'il en existe — s'appliqueront. Pour sa part, sir Francis considère qu'il existe effectivement de telles règles — comme la règle *pacta sunt servanda* et la règle de l'interdiction de l'agression.

45. Parlant ensuite en sa qualité de Président, il dit que, s'il n'entend pas d'objections, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 38 au Comité de rédaction, achevant ainsi son étude des textes présentés par le Rapporteur spécial.

*Il en est ainsi décidé.*

#### Organisation des travaux

46. Le PRÉSIDENT, vu le stade que la Commission a atteint dans son étude de la question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales, et vu que le Comité de rédaction, malgré les progrès notables qu'il a accomplis dans ce domaine, n'est pas encore en mesure de faire rapport, propose que la séance de la Commission qui était prévue pour le lendemain soit remplacée par une séance du Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé.*

47. Le PRÉSIDENT annonce que, en raison de la présence, les 20 et 21 juin, du Rapporteur spécial pour la question de la succession d'Etats dans les matières autres que les traités, la Commission reprendra l'examen de ce sujet aux séances qu'elle a prévu de tenir à ces dates.

*La séance est levée à 12 h 15.*

#### 1443<sup>e</sup> SÉANCE

*Lundi 20 juin 1977, à 15 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,*

<sup>11</sup> C.I.J. Recueil 1950, p. 266.

M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sette Câmara, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, M. Verosta.

**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)

NOUVEL ARTICLE (Etats nouvellement indépendants)

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter le chapitre V (Succession aux dettes pour les Etats nouvellement indépendants) de son neuvième rapport (A/CN.4/301 et Add.1), et en particulier le nouvel article qu'il propose en remplacement des articles F, G et H, qui est ainsi libellé :

*Etats nouvellement indépendants*

Lorsque l'Etat successeur est un Etat nouvellement indépendant :

1. Les dettes de l'Etat prédécesseur à l'égard du territoire dépendant sont redevables à l'Etat nouvellement indépendant.

2. L'Etat nouvellement indépendant n'assume pas les dettes contractées en son nom et pour son compte par l'Etat prédécesseur, à moins qu'il ne soit établi que les dépenses correspondantes ont profité effectivement au territoire alors dépendant.

3. Dans ce cas, le passage des dettes considérées à l'Etat nouvellement indépendant s'effectue en proportion équitable compte tenu de la relation entre ces dettes considérées et les biens, droits et intérêts qui passent à l'Etat nouvellement indépendant.

4. Les dispositions des paragraphes 1 et 2 ci-dessus s'appliquent aussi aux cas où l'Etat nouvellement indépendant est formé de deux ou de plusieurs territoires dépendants, ou devient partie du territoire d'un Etat autre que l'Etat qui avait la responsabilité de ses relations internationales.

5. La succession d'Etats n'affecte pas en tant que telle la garantie accordée par l'Etat prédécesseur pour une dette assumée par le territoire alors dépendant.

6. Les accords conclus entre l'Etat prédécesseur et l'Etat nouvellement indépendant pour régler autrement qu'en application des paragraphes 2 et 3 ci-dessus la succession aux dettes considérées ne sauraient avoir pour effet de compromettre gravement l'économie de l'Etat nouvellement indépendant ou de retarder son progrès, d'aller à l'encontre du droit de son peuple à disposer de ses propres moyens de subsistance, ou de limiter son droit à l'autodétermination et à la libre disposition de ses richesses naturelles.

2. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) précise que le nouvel article qu'il propose concerne le sort des dettes d'Etat en cas de succession d'Etats faisant intervenir un Etat nouvellement indépendant, c'est-à-dire en cas de succession découlant de la décolonisation.

3. Il convient de préciser d'abord ce qu'on entend par « dettes d'Etat » dans ce type de succession. Avant son accession à l'indépendance, un territoire dépendant n'est pas un Etat, ou tout au moins n'est pas encore considéré comme tel. Dès lors, on peut s'attendre à ce que les dettes le concernant soient plutôt les dettes qui lui sont propres,

autrement dit les dettes locales. Il faut se référer à l'Etat prédécesseur, qui est en pareil cas la puissance administrante, pour déterminer si les dettes assumées par cet Etat l'ont été pour les besoins propres du territoire dépendant ou pour ceux de la métropole. Dans le premier cas, de nombreuses difficultés surgissent généralement. Souvent, il est difficile de déterminer si on se trouve en présence de dettes imputables à l'Etat prédécesseur ou au territoire dépendant. A ce sujet, le Rapporteur spécial renvoie au passage de son neuvième rapport relatif à l'exemple de Cuba (A/CN.4/301 et Add.1, par. 290).

4. Le problème des dettes qu'il faut prendre en considération aux fins d'une succession d'Etats est compliqué pour diverses raisons.

5. Tout d'abord, le territoire dépendant jouit généralement d'une certaine autonomie financière, ce qui laisse supposer qu'il peut contracter lui-même des emprunts. Toutefois, cette autonomie est plus ou moins étendue et plus ou moins liée juridiquement. L'autonomie de la volonté du territoire dépendant n'est pas à ce point étendue que ses dettes puissent être considérées comme étant contractées de sa propre volonté. Juridiquement, l'intervention des organes politiques de la puissance administrante peut se manifester de bien des façons, notamment sous forme d'une autorisation législative donnée par le parlement de la puissance administrante.

6. D'autre part, le territoire dépendant possède des organes exécutifs que l'on a considérés, en droit colonial, comme agissant pour son compte et dans le cadre de son autonomie financière. En fait, ces organes représentaient le pouvoir central de la métropole. En conséquence, on peut se demander si les dettes qu'ils assumaient étaient des dettes du territoire dépendant ou de l'Etat prédécesseur.

7. Enfin, se pose le problème du statut qu'avait le territoire dépendant avant son indépendance. Parfois, le rattachement politique, juridique ou territorial du territoire dépendant à la métropole a été poussé très loin, comme en témoigne l'existence des départements français d'outre-mer. A l'inverse, dans un protectorat, le représentant du pouvoir métropolitain était considéré comme le ministre des affaires étrangères du protectorat. L'autonomie financière du protectorat apparaissait en conséquence beaucoup plus large.

8. Dans bien des cas, il a été difficile de faire la distinction entre les dettes locales propres à un territoire dépendant et les dettes d'Etat assumées par la puissance administrante. Dans le cas de Cuba, en 1898, il a fallu déterminer si l'on se trouvait en présence de dettes de la colonie ou de la métropole, ou encore de dettes de la métropole contractées pour la colonie. Dans le cas de Madagascar, il existait des dettes soumises à un régime juridique impliquant l'intervention du Parlement français, si bien qu'on a pu les considérer comme des dettes propres à la France. Dans celui du Congo belge, on a distingué la dette extérieure garantie ou cédée par la Belgique de la dette extérieure non garantie par la Belgique.

9. Il ressort donc de la pratique des Etats qu'il est très difficile de faire la distinction entre les dettes du territoire dépendant et celles de la puissance administrante. On discerne, d'une part, les dettes contractées par la puissance administrante, par ses propres organes centraux, pour le

\* Reprise des débats de la 1428<sup>e</sup> séance.

compte et au nom du territoire dépendant et, à l'opposé, les dettes propres au territoire dépendant, contractées par un organe local du territoire. Entre ces deux extrêmes, il existe cependant de nombreuses formes d'intervention de la puissance administrante. Une dette peut être contractée en vertu d'une autorisation législative de la métropole, auquel cas le territoire dépendant ne devrait pas être considéré comme le débiteur. Il en va de même lorsque la dette est assumée par le territoire dépendant, mais avec la garantie de la puissance administrante. C'est ainsi que lorsqu'un territoire dépendant contracte des emprunts auprès de la BIRD, la puissance administrante qui s'engage par un contrat de garantie est considérée comme débiteur principal et non pas seulement comme caution.

10. En définitive, il est rare qu'une dette soit contractée par le territoire dépendant. Le processus de décision, même s'il a son origine dans le territoire dépendant, ne trouve son terme que dans le cadre des lois et règlements du gouvernement central de la puissance administrante. C'est pourquoi le Rapporteur spécial suggère de traiter le cas de la garantie dans l'article relatif aux Etats nouvellement indépendants, puisque la garantie est l'un des aspects de l'intervention de la puissance administrante, qui peut s'ajouter à d'autres formes d'intervention dans le processus de création des dettes. En conséquence, la garantie est un des éléments d'imputabilité de la dette à la puissance administrante. D'ailleurs, la garantie de la puissance administrante ne présente vraiment un intérêt pour le créancier qu'après l'accession du territoire dépendant à l'indépendance. Comme c'est à ce moment qu'elle présente le maximum d'utilité pour les créanciers, il ne faut donc pas qu'elle disparaisse.

11. Pour ce qui est du sort des dettes coloniales, le Rapporteur spécial dit que, d'après la pratique de la colonisation, puis de la décolonisation, on range parmi ces dettes les dettes d'Etat contractées par la puissance administrante au nom et pour le compte de la colonie, ainsi que les dettes de la colonie contractées avec la garantie, l'intervention législative ou l'autorisation exécutive de la métropole. Incidemment, le Rapporteur spécial fait observer qu'en cas de colonisation c'est généralement le principe de l'intransmissibilité des dettes qui l'a emporté, ainsi qu'il ressort du rapport à l'examen<sup>1</sup>. Quand un Etat colonial successeur acceptait certaines dettes, c'était à titre volontaire et gracieux.

12. Pour ce qui est de la décolonisation, M. Bedjaoui signale qu'il a donné un certain nombre d'exemples anciens dans son neuvième rapport. Ce qui frappe le plus, c'est le refus de principe de succéder aux dettes de la puissance coloniale, comme ce fut le cas lors de l'indépendance des Etats-Unis d'Amérique et du Brésil. Lorsque les colonies espagnoles d'Amérique latine ont accédé à l'indépendance, elles ont bien pris en charge certaines dettes de la puissance administrante, mais c'était un acte unilatéral volontaire, qui était le prix de l'amitié et de la paix avec l'Espagne. Cette acceptation volontaire a d'ailleurs trouvé ses limites plus tard, lors de l'indépendance de Cuba. Ainsi, le principe du refus des dettes assumées par la puissance coloniale a été renforcé.

13. Pour ce qui est de la pratique contemporaine de la décolonisation, le Rapporteur spécial indique qu'elle n'est pas uniforme. Il renvoie à ce propos aux nombreux exemples qui figurent dans son rapport<sup>2</sup>. Il met l'accent sur la solution apportée au problème de la dette extérieure du Congo belge. Dans ce cas, on a distingué, d'une part, la dette contractée par la Belgique auprès d'institutions financières internationales (libellée en devises étrangères) et la dette cédée par la Belgique, c'est-à-dire la dette correspondant à des emprunts souscrits par la Belgique, mais dont le produit avait profité au Congo belge — ces deux catégories de dettes ont été mises à la charge de la Belgique — et, d'autre part, la dette extérieure non garantie par la Belgique, résultant d'emprunts contractés par la puissance administrante en Belgique et ailleurs pour le compte du Congo. Aussi bien la Belgique que le Congo ont refusé d'assumer cette dernière dette, et il a fallu créer un fonds commun, institution de droit public international, pour la prendre en charge. M. Bedjaoui met aussi en évidence le cas de l'Algérie, qui a fait l'objet d'un « package deal » dans les « accords d'Evian », de 1962<sup>3</sup>. L'Algérie a accepté de succéder aux obligations financières de la France en Algérie en contrepartie de certains engagements de la France à l'égard de l'Algérie indépendante. Le contentieux né de cet arrangement a été liquidé par un autre « package deal » en 1966.

14. Pour ce qui est du fardeau financier des Etats nouvellement indépendants, le Rapporteur spécial renvoie aussi à son neuvième rapport<sup>4</sup>. Il se borne à faire observer qu'il ne servirait à rien d'élaborer une règle que les Etats nouvellement indépendants ne seraient pas en mesure d'appliquer à cause de ce fardeau.

15. Quant aux solutions qui peuvent être conçues, M. Bedjaoui signale que la plus simple serait celle que les Alliés ont adoptée à la fin de la première guerre mondiale. Le Traité de Versailles consacre le rejet de la succession aux dettes de l'empire d'Allemagne pour ses colonies. Parmi les raisons dont on a tenu compte pour prendre cette décision, il convient de relever la faiblesse du budget des colonies, facteur traditionnellement pris en considération. A cette incapacité financière, il faut ajouter le fait que les indigènes n'avaient tiré aucun profit des investissements effectués par l'Allemagne, ces dépenses ayant été généralement faites dans l'intérêt exclusif de la métropole. Cette dernière raison conduit à la théorie du profit que retire la colonie des dettes contractées, compte tenu de toutes les circonstances particulières. C'est alors qu'intervient la notion d'équité, laquelle implique trois principes : il faut que le produit de la dette ait profité au territoire dépendant; il faut que l'Etat nouvellement indépendant ait la capacité de payer; et il faut tenir compte du fait que les anciens peuples colonisés réclament maintenant réparation et indemnisation pour l'exploitation qu'ils ont subie. Les Etats nouvellement indépendants sont aujourd'hui titulaires d'un droit au développement et bénéficiaires d'un devoir d'aide de la part des pays développés, dont les

<sup>1</sup> Voir A/CN.4/301 et Add.1, par. 249 et suiv.

<sup>2</sup> *Ibid.*, par. 295 et suiv.

<sup>3</sup> *Ibid.*, par. 329.

<sup>4</sup> *Ibid.*, par. 336 à 353.

puissances administrantes. Le passage des dettes à l'Etat successeur serait donc incompatible avec ces idées.

16. En ce qui concerne le premier de ces trois principes d'équité, le Rapporteur spécial fait observer qu'on peut discuter longuement de la question du profit qu'un territoire dépendant peut retirer d'une dette. Il imagine l'exemple d'un emprunt colonial que la France aurait contracté pour développer la culture de la vigne en Algérie. Comme il a fallu arracher la vigne après l'indépendance de l'Algérie — puisque la production de vin dépassait la capacité du marché national et pouvait difficilement être écoulée à l'étranger —, une telle dette ne saurait être considérée comme ayant profité à la population de cet ancien territoire colonial. Il se peut que des infrastructures mises en place dans le territoire dépendant grâce à des emprunts et qui subsistent après son accession à l'indépendance aient donc nettement profité aux colonisateurs plutôt qu'au territoire colonisé. Il est arrivé qu'un complexe agricole ou industriel ait été créé en vue de lier l'économie du territoire dépendant à celle de la métropole. Des emprunts contractés dans de telles conditions faussent donc entièrement l'idée de profit. Certaines réalisations industrielles ou agricoles se sont révélées très difficiles à reconverter après l'indépendance d'un territoire et sont devenues pour celui-ci un fardeau plutôt qu'un avantage. C'est pourquoi il faudrait recourir à des principes d'équité pour préciser la notion de profit.

17. Quant à la capacité de payer, le Rapporteur spécial fait observer qu'aussi bien la pratique des Etats que la jurisprudence en tiennent compte, d'une manière générale. Il est d'autant plus impératif d'en tenir compte dans le cas des Etats nouvellement indépendants.

18. Pour ce qui est du droit à réparation et à indemnisation revendiqué par les pays anciennement colonisés, M. Bedjaoui signale qu'il a été proclamé à la première Conférence des chefs d'Etat ou de gouvernement des pays non alignés, tenue à Belgrade en 1961, et réitéré à chacune des autres conférences, jusqu'à la dernière, tenue à Colombo en 1976. Il rappelle qu'à sa sixième session extraordinaire, en 1974, l'Assemblée générale a reconnu le droit des pays colonisés et exploités à une restitution et une indemnisation pour la dégradation et le pillage de leurs ressources<sup>5</sup>. En outre, parmi les quinze principes fondamentaux qui, selon la Charte des droits et devoirs économiques des Etats<sup>6</sup>, doivent régir les relations économiques et politiques entre les Etats figure la réparation des injustices imposées par la force et privant une nation des moyens naturels nécessaires à son développement normal. Selon l'article 16 de cette charte, les Etats dominants doivent restituer aux territoires dépendants toutes leurs ressources, naturelles ou autres, et les indemniser intégralement pour l'exploitation, l'épuisement ou la détérioration de ces ressources, et il est du devoir de tous les Etats d'apporter une aide à ces territoires dépendants et à leur population.

19. Se référant au nouvel article qu'il propose, le Rapporteur spécial indique que le paragraphe 1 s'inspire du projet d'article 13<sup>7</sup>. Il importe, en cas de succession, que

les dettes contractées par l'Etat prédécesseur à l'égard du territoire dépendant avant son accession à l'indépendance continuent à lui être redevables. Les paragraphes 2 et 3 doivent être lus conjointement; ils consacrent le principe de l'intransmissibilité des dettes contractées par l'Etat prédécesseur au nom et pour le compte du territoire dépendant, à moins qu'il ne soit établi que celui-ci a profité de leur produit. Quant au paragraphe 4, il concerne les cas spéciaux de succession où un Etat nouvellement indépendant est formé de deux ou plusieurs territoires dépendants, ou devient partie du territoire d'un Etat autre que l'Etat qui avait la responsabilité de ses relations internationales. Ce paragraphe s'inspire aussi du projet d'article 13. Au paragraphe 5, le Rapporteur spécial a rappelé le problème de la garantie que la puissance administrante a pu accorder pour une dette assumée par le territoire dépendant. Enfin, le paragraphe 6 vise la capacité de payer des Etats nouvellement indépendants, compte tenu de la situation d'endettement dans laquelle ils se trouvent actuellement. Cette disposition a aussi son pendant dans le projet d'article 13.

20. M. DADZIE félicite le Rapporteur spécial de sa brillante présentation du chapitre V de son neuvième rapport, dans lequel il a fait bénéficier la Commission non seulement du fruit de ses études théoriques, mais aussi de son expérience pratique de protagoniste dans la lutte de son pays pour l'indépendance.

21. Si averti qu'il soit du mal que le colonialisme a fait à son propre pays, il n'en a pas moins été alarmé par les faits et les chiffres cités par le Rapporteur spécial dans la section F du chapitre en question, car ils montrent combien la situation désastreuse dont peuvent souffrir, même longtemps après leur accession à l'indépendance, les pays en développement du fait de leurs dettes extérieures est chose courante. Point n'est besoin d'insister sur la charge intolérable que les dettes dont ils héritent représentent pour les nouveaux Etats qui commencent leur existence avec le handicap d'être issus d'une situation coloniale et après une lutte longue et parfois sanglante pour l'indépendance. L'existence de ces dettes constitue ce que l'on appelle le « néo-colonialisme » et équivaut à une forme diabolique de strangulation économique des nations nouvellement indépendantes. Le Rapporteur spécial a eu raison de dire, au paragraphe 365 de son rapport, que le colonialisme est un « fait d'exploitation » qui justifie les Etats nouvellement indépendants non seulement à répudier toutes les dettes de l'Etat prédécesseur, mais même à réclamer une indemnisation à la puissance administrante pour cette exploitation,

et c'est très justement qu'il en conclut, au paragraphe suivant, que le colonialisme devrait faire exception à la théorie qui met à la charge de l'Etat successeur les dettes d'Etat localisées. Dans une situation coloniale, la volonté du peuple du territoire dépendant est toujours subordonnée à celle de la puissance métropolitaine; la justice exige donc que ce soit en principe cette puissance qui assume — à compter de l'indépendance — les dettes se rapportant au territoire en question.

22. Sous réserve d'observations d'ordre rédactionnel, M. Dadzie approuve entièrement le texte du nouvel article proposé par le Rapporteur spécial et estime qu'il peut être renvoyé immédiatement au Comité de rédaction. Toutefois, il apparaît qu'une puissance métropolitaine peut

<sup>5</sup> Résolution 3201 (S-VI), par. 4, al. f.

<sup>6</sup> Résolution 3281 (XXIX) de l'Assemblée générale.

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

continuer à créer des dettes se rapportant à un territoire dépendant alors même que la lutte pour la libération de ce dernier a déjà commencé, pour tenter de renforcer sa propre position, comme l'a montré par exemple la construction au Mozambique du barrage de Cabora Bassa et d'autres éléments d'infrastructure. Etant donné qu'il serait injuste d'exiger d'un Etat nouvellement indépendant qu'il succède à ces dettes, on pourrait ajouter, à la fin du paragraphe 2 de l'article, les mots « et qu'elles ont également été engagées à sa demande ».

23. Par ailleurs, le Rapporteur spécial a montré, par des exemples comme celui des vignes plantées en Algérie, que les projets entrepris par une puissance métropolitaine dans un territoire dépendant ne profitent pas toujours à ce territoire après son accession à l'indépendance. L'Etat nouvellement indépendant peut même se trouver propriétaire d'un « éléphant blanc » dont l'entretien absorbe la quasi-totalité de son budget. En conséquence, M. Dadzie exprime l'espoir que le Comité de rédaction envisagera aussi d'inclure dans le projet d'article une disposition prévoyant que les frais d'entretien, dans les situations de ce genre, seront supportés par la puissance métropolitaine. Enfin, il faudra trouver un moyen de faire en sorte que les accords du type mentionné au paragraphe 6 qui seraient éventuellement conclus — encore qu'ils ne devraient pas l'être — ne profitent pas à l'Etat prédécesseur.

24. M. FRANCIS dit qu'il apparaît clairement, à la lecture des renseignements donnés par le Rapporteur spécial, dans la section F du chapitre V de son rapport, sur le fardeau financier que doivent supporter les anciens territoires coloniaux devenus des nations souveraines, que, même si elle n'est pas essentiellement chargée de déterminer les conditions de l'accession de ces territoires à l'indépendance, la Commission doit cependant veiller, dans la mesure du possible, à ce que les futurs Etats indépendants puissent prendre un meilleur départ. Le fait est que certains des territoires qui se trouvent encore sous la domination coloniale auront, grâce à leur situation géographique ou à leurs ressources naturelles, des chances de devenir des entités indépendantes viables, pour peu que leur succession aux dettes de l'Etat prédécesseur soit régie par des règles équitables. D'autres, cependant, iront inévitablement grossir les rangs des « mini-Etats », et la Commission sera coupable à leur égard si elle n'établit pas de règles de base leur permettant d'accéder à l'indépendance sans avoir à porter le même type de fardeau que leurs devanciers. C'est pourquoi M. Francis souscrit entièrement aux propositions faites par le Rapporteur spécial dans son projet d'article récapitulatif.

25. Toutefois, il se peut que même le passage à l'Etat nouvellement indépendant, conformément au paragraphe 3 de l'article en question, des dettes qui, comme il est dit au paragraphe 2, « ont profité effectivement au territoire alors dépendant » ne soit pas une solution équitable. En effet, il faut aussi tenir compte de la capacité de payer de l'Etat nouvellement indépendant. Le Rapporteur spécial paraît être du même avis puisque, après avoir dit, dans la deuxième phrase du paragraphe 383 de son rapport, que « le problème préalable est de savoir si l'Etat nouvellement indépendant doit être juridiquement chargé [...] [d'une] dette avant de savoir s'il peut financièrement l'assumer », il a ajouté que « les deux questions doivent être liées si l'on

entend apporter des solutions concrètes et justes à des situations dans lesquelles il vaut mieux prévenir que guérir ». Qui plus est, il a avancé, au paragraphe 384, que « dans le cas des Etats nouvellement indépendants, on peut vraisemblablement aller jusqu'à affirmer l'existence d'une présomption presque irréfutable d'incapacité de payer », en raison du niveau extrêmement bas du revenu par habitant de ces Etats. Néanmoins, l'article proposé par le Rapporteur spécial ne fait état qu'indirectement (au paragraphe 6) de la capacité financière de l'Etat nouvellement indépendant. M. Francis estime donc qu'il faudrait compléter les critères devant servir à fixer la « proportion équitable », cités au paragraphe 3 de l'article, en mentionnant expressément, dans le même paragraphe, la capacité de payer de l'Etat nouvellement indépendant.

26. M. QUENTIN-BAXTER dit que, si le cas des Etats nouvellement indépendants présente certaines particularités, il offre aussi des caractéristiques importantes qui sont communes au cas de la séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat et à celui de la dissolution d'un Etat. Par conséquent, la position que la Commission décidera d'adopter sur l'article à l'examen aura une incidence capitale sur toutes les dispositions relatives aux dettes d'Etat ainsi que sur l'ensemble du projet d'articles.

27. Dans ces conditions, M. Quentin-Baxter se juge autorisé à aborder la question de savoir s'il existe une règle de droit international régissant la succession aux dettes d'Etat. En soulevant cette question fondamentale, le Rapporteur spécial s'est référé aux avis — divers et parfois contradictoires — de nombre d'auteurs faisant autorité. Certes, les dispositions que la Commission envisage d'adopter et celles qu'elle a adoptées à titre provisoire en matière de succession aux biens d'Etat ont effectivement le caractère de règles supplétives. La CDI a cherché à encourager les parties à se mettre d'accord entre elles plutôt qu'à se fonder sur les règles qui sont énoncées dans le projet d'articles pour le cas où elles ne parviendraient pas à s'entendre. Si toutefois les règles relatives à la succession d'Etats sont en définitive adoptées à une conférence internationale et que les Etats y souscrivent, elles auront des incidences normatives considérables. Par la suite, les Etats souverains qui engageront des négociations aux fins de régler les questions posées par une succession d'Etats le feront en sachant qu'il existe des éléments de référence. Qui plus est, du fait même qu'elle adoptera des dispositions concrètes du type envisagé, la Commission prendra position sur la question fondamentale soulevée par le Rapporteur spécial, et affirmera l'existence effective de règles de droit international régissant la succession aux dettes d'Etat. Le parti que la CDI choisira au présent stade sera donc de la plus haute importance. Les règles qu'elle adopte n'ont guère de chances d'être acceptées par la communauté internationale à moins que la Commission ne puisse démontrer leur utilité incontestable pour ce qui est d'assurer la stabilité des relations internationales.

28. Encore que la tâche qui l'attend soit une tâche difficile, la Commission doit néanmoins trouver un encouragement dans le fait qu'elle a d'ores et déjà réussi à élaborer les règles sur la succession aux biens d'Etat, qui offrent une certaine analogie avec les règles sur la succession aux dettes. Il est peu probable qu'un projet d'articles qui semble confirmer et renforcer les droits des Etats en matière de

succession aux biens puisse faire l'objet d'un accord général si ces articles ne tiennent pas compte aussi des obligations qui, dans certains cas, accompagnent les droits de propriété. De surcroît, une règle élémentaire veut que les nouveaux Etats aient la plupart du temps besoin d'investissements, et il faut que la Commission évite de formuler des règles qui décourageraient une puissance métropolitaine ou des organisations internationales à vocation financière d'accorder les prêts indispensables. L'un et l'autre de ces facteurs militent en faveur de l'adoption d'un ensemble concret de règles régissant la succession aux dettes d'Etat.

29. En outre, on peut tirer des conclusions plus positives que celles du Rapporteur spécial de la pratique assurément contradictoire des Etats en matière de succession aux dettes. Certes, dans la grande majorité des cas où la succession aux dettes a été acceptée, quelque mesure de grâce a été prise ou un règlement général conclu dont l'accord sur les dettes ne constituait qu'un aspect. C'est pourquoi on pourrait faire valoir que de tels règlements, non fondés sur des principes, n'autorisent guère à formuler des règles de caractère général. De toute évidence, les règles qu'élabore la Commission comporteront un élément de développement progressif qui, en l'espèce, pourrait l'emporter sur celui de la codification. Il semble toutefois que, même si l'acceptation de la succession aux dettes implique une mesure de grâce ou s'inscrit dans le cadre d'un règlement non fondé sur des principes, de tels règlements présentent, comme dans le cas du droit relatif à la responsabilité des Etats à l'égard des étrangers, un très grand intérêt en tant que précédents. A titre de comparaison avec le droit interne, on peut envisager l'hypothèse où les parties à un différend civil se mettraient d'accord sur un règlement, sans préjudice de leur appréciation des principes juridiques généraux en cause. Cependant, l'existence même de tels règlements montre bien que la partie qui propose le règlement a le sentiment d'avoir un devoir juridique à accomplir — quand bien même, dans tel ou tel cas particulier, il pourrait être difficile de déterminer ce devoir avec précision.

30. Dans le cas des Etats nouvellement indépendants et d'autres types de succession, nombre des exemples que le Rapporteur spécial a tirés de la pratique sont des indications de la reconnaissance d'une règle, bien qu'imparfaite, concernant la succession aux dettes d'Etat. Bien entendu, aucune règle que la Commission pourrait concevoir ne saurait apporter une solution automatique aux problèmes spécifiques très complexes que soulève la succession d'Etats. Toutefois, dans ce domaine, la Commission suit la tendance contemporaine que l'on constate dans d'autres domaines du droit international, notamment dans la pratique normative de l'ONU, et qui consiste à établir des normes juridiques susceptibles d'offrir la mesure d'objectivité et les possibilités de référence qui permettront de parvenir plus aisément à des solutions dans tel ou tel cas complexe.

31. A ce propos, il y a lieu de rappeler que, pour l'essentiel, la pratique des Etats en la matière concerne des dettes contractées au plan du droit interne à une époque où la communauté internationale était composée d'un nombre limité d'Etats qui, du moins entre eux, appliquaient des règles rigoureuses de responsabilité à l'égard des étrangers. Les hésitations de ces Etats à accepter des obligations par voie de succession s'expliquaient en partie par la rigueur des

règles qui régissaient la responsabilité des Etats une fois que ces obligations étaient acceptées. A l'heure actuelle, on tend à envisager la question de la responsabilité à l'égard des étrangers en fonction de diverses autres considérations primordiales touchant la souveraineté et la viabilité des Etats. Il est juste que le projet d'articles à l'examen ainsi que le projet de convention sur la succession d'Etats en matière de traités soient régis et inspirés par la doctrine de l'autodétermination de l'ONU. C'est à juste titre aussi que, dans les projets d'articles sur le passage des biens d'Etat et dans le nouvel article à l'examen, il a été tenu compte du principe de la souveraineté sur les ressources naturelles.

32. Quant au texte du nouvel article proposé, son paragraphe 4 constitue un prolongement logique et pertinent des dispositions relatives à la succession aux biens d'Etat, vu qu'il applique les règles régissant un cas ordinaire d'autodétermination au cas où deux ou plusieurs territoires dépendants s'unissent pour former un Etat nouvellement indépendant.

33. M. Quentin-Baxter a toutefois des doutes au sujet des paragraphes 1 et 5. Ce n'est pas qu'il désapprouve, dans l'un ou l'autre cas, le sentiment qui s'y exprime, mais il se demande si des dispositions de cette nature ont leur place dans le projet d'articles. Le cas envisagé au paragraphe 1 peut, dans la pratique, se présenter sous plusieurs formes différentes. Il se pourrait que le territoire dépendant soit une entité distincte en vertu du droit interne de l'Etat métropolitain et qu'il ait, partant, la capacité, par exemple, d'acheter des obligations émises par cet Etat. Il ne saurait faire le moindre doute que ces obligations — qui représentent un investissement fait par le territoire dépendant en son nom propre et pour son propre compte — demeurent sa propriété après la succession d'Etats. Dans le cas des projets d'articles sur les biens, la Commission n'a pas jugé utile de traiter des biens acquis au nom du territoire dépendant avant la succession d'Etats. Il serait impensable qu'un changement, quel qu'il soit, de propriétaire puisse intervenir en pareilles circonstances. S'il subsiste le moindre doute au sujet du fait que les dettes de l'Etat prédécesseur à l'égard du territoire dépendant sont redevables à l'Etat nouvellement indépendant, c'est probablement dans le commentaire qu'on le dissipera le mieux, plutôt que dans une disposition quelque peu déplacée dans les articles relatifs à la succession aux dettes.

34. Quant au paragraphe 5, M. Quentin-Baxter juge très important le fait que la question des garanties ne soit pas traitée à la légère, et très pertinents les exemples de la pratique de la BIRD qu'a cités le Rapporteur spécial. Il pourrait être conforme à la pratique courante qu'un créancier exige et reçoive d'un Etat métropolitain une garantie pour l'argent qu'il prête et qui est essentiellement, voire exclusivement, destiné à être utilisé dans un territoire dépendant de cet Etat. Si toutefois la Commission se propose de traiter expressément la question des garanties, elle devra alors formuler une autre série de définitions assez délicates. Par garantie, on peut entendre ce qu'on veut, depuis l'engagement collatéral, fondé peut-être davantage sur la bonne foi que sur un droit direct de propriété, jusqu'à l'acceptation du rôle de débiteur principal. Si, comme la Banque mondiale tend à l'exiger, un Etat prédécesseur assume ce rôle, la Commission ne rendra

pas le projet d'articles plus clair en donnant à entendre que l'engagement pris par cet Etat est d'une certaine façon affecté par le fait que ledit engagement revêt le caractère d'une garantie.

35. Il faut que les règles que la Commission établit pour le transfert des dettes puissent faire l'objet d'une interprétation intrinsèque. Dans la mesure où, à la suite de l'acte d'autodétermination, l'Etat nouvellement indépendant et l'Etat prédécesseur décident par voie d'accord de modifier les arrangements relatifs à une dette, ils ont besoin de l'accord du créancier pour leur propre sécurité. Toutefois, indépendamment du projet d'articles, le projet de convention sur la succession d'Etats en matière de traités continuera à faire sentir son effet. Il n'y a aucune raison de supposer qu'il suffit d'une succession d'Etats pour mettre fin à un traité bilatéral entre la puissance métropolitaine et une institution financière. Toute garantie tire sa force des dispositions du projet de convention — qui, en l'espèce, exprime une règle du droit international coutumier. Dans ces conditions, M. Quentin-Baxter n'a pas le sentiment que le principe très important qui est consacré par le paragraphe 5 gagne à être énoncé dans son présent contexte. Là encore, s'il existe des doutes en la matière, c'est dans le commentaire du projet d'articles qu'il convient de les dissiper.

36. Avec les paragraphes 2, 3 et 6 on entre dans le vif du nouvel article, car ces paragraphes expriment l'essence même des doctrines relatives à la succession aux dettes que la Commission doit examiner. Il ne saurait faire de doutes que la relation entre les dettes contractées par l'Etat prédécesseur au nom de l'Etat nouvellement indépendant et les droits de propriété et les intérêts passant à cet Etat doive nécessairement occuper une place prééminente dans la formulation qui sera finalement retenue par la Commission. Lorsque des biens sont grevés d'une obligation directement liée à la valeur des biens et à l'activité d'un Etat dans le territoire objet de la succession d'Etats, il faut qu'il existe pour le moins une présomption, sauf preuve contraire que les biens s'accompagnent des obligations qui s'y rattachent.

37. En même temps, M. Quentin-Baxter reconnaît le bien-fondé des observations faites par le Rapporteur spécial et M. Dadzie au sujet des avantages effectifs. La Commission doit s'efforcer de formuler un texte qui tienne exactement compte des diverses considérations en cause. Il se peut d'ailleurs que l'Etat prédécesseur n'ait pas agi de façon clandestine ni sans se soucier du bien-être du territoire dépendant concerné. Tout simplement, l'Etat métropolitain a pu adopter une politique administrative mal adaptée aux richesses et aux possibilités du territoire dépendant ou gouverner à une échelle sans rapport avec les ressources intérieures du territoire. Rien ne justifie qu'une charge financière assumée dans de telles circonstances soit tout bonnement imposée à un Etat nouvellement indépendant. En pareil cas, il ne fait pas de doute que la question des avantages effectifs, pour le territoire anciennement dépendant, des dépenses engagées doit être prise en considération.

38. Quant aux principes qui sont consacrés par le paragraphe 6, M. Quentin-Baxter a déjà mentionné la question de l'autodétermination et de la souveraineté sur les res-

sources naturelles. Le Rapporteur spécial a parlé aussi du principe de la solvabilité de l'Etat nouvellement indépendant. Ce principe s'applique parfaitement à la succession en général, et pas seulement au cas particulier à l'examen. Lorsqu'une partie d'un Etat s'en sépare ou qu'un Etat est dissous, il faut d'habitude en chercher l'explication dans le fait que certains des habitants de cet Etat estiment ne pas être traités sur un pied d'égalité avec ceux des autres parties de cet Etat. Dans ces conditions, la question de l'ampleur des dettes contractées par l'Etat nouvellement indépendant se posera immanquablement.

39. A cet égard, M. Quentin-Baxter ne placerait pas le principe de la solvabilité sur un plan légèrement différent de celui des facteurs de la politique de la puissance métropolitaine et de la souveraineté sur les ressources naturelles, en le rattachant exclusivement à la conclusion d'accords entre l'Etat prédécesseur et un Etat nouvellement indépendant. Il proposerait plutôt de faire de la solvabilité, tout comme les avantages effectivement reçus ou la relation entre les droits de propriété et les obligations qui s'y rattachent, l'un des principes fondamentaux des règles qui seront adoptées par la Commission.

*La séance est levée à 18 heures.*

## 1444<sup>e</sup> SÉANCE

*Mardi 21 juin 1977, à 10 h 5*

*Président : sir Francis VALLAT*

*Présents : M. Bedjaoui, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sette Câmara, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, M. Verosta.*

### Succession d'Etats dans les matières autres que les traités (suite)

[A/CN.4/301 et Add.1, A/CN.4/L.254]

[Point 3 de l'ordre du jour]

#### PROJET D'ARTICLES

PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

NOUVEL ARTICLE (Etats nouvellement indépendants)<sup>1</sup>  
[suite]

1. M. CALLE Y CALLE pense, comme le Rapporteur spécial, que, loin d'être clos, le chapitre de la décolonisation reste bien à l'ordre du jour. Il ressort clairement des exemples de décolonisation, anciens ou plus récents, cités par le Rapporteur spécial, que le principe fondamental qu'il convient d'appliquer aux dettes contractées par une ancienne puissance métropolitaine est celui de la « table rase ». Il n'y a pas de raison que l'Etat nouvellement indépendant assume des dettes contractées en son nom ou pour son compte par l'Etat prédécesseur, à moins que le

<sup>1</sup> Pour texte, voir 1443<sup>e</sup> séance, par. 1.