

Document:-
A/CN.4/SR.1447

Compte rendu analytique de la 1447e 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>)*

l'alinéa *d* de l'article 2⁵ permet de remédier à l'inquiétude exprimée à cet égard par M. Ouchakov.

29. Du point de vue technique, le Rapporteur spécial se demande s'il est possible de créer deux régimes distincts de réserves pour les deux sous-catégories de traités entre lesquelles M. Ouchakov a établi une distinction — les traités conclus entre des Etats avec la participation d'une ou plusieurs organisations internationales et les traités conclus entre des organisations internationales avec la participation d'un ou plusieurs Etats —, car cette distinction est fondée sur des données purement quantitatives.

30. Un problème se pose évidemment lorsque le nombre des Etats et des organisations parties au traité est le même, car le traité tombe alors dans l'une et dans l'autre catégorie. Cependant, même dans le cas où le nombre des Etats et des organisations parties au traité est différent, on peut se demander s'il y a lieu de considérer que le traité appartient à l'une plutôt qu'à l'autre catégorie. Ainsi, dans le cas d'un accord en matière de santé publique conclu entre cinq Etats et quatre organisations internationales, faut-il considérer qu'il s'agit d'un accord entre Etats plutôt que d'un accord entre organisations internationales? On peut dire, il est vrai, que certains traités sont plutôt des traités entre Etats alors que d'autres sont plutôt des traités entre organisations internationales. Le Comité de rédaction a tenu compte de cette distinction, dans son projet d'article 19 *bis*, en envisageant l'hypothèse dans laquelle la participation d'une organisation internationale n'est pas nécessaire à l'objet et au but du traité. Toutefois, cette distinction ne doit pas se fonder sur un critère purement mathématique. On trouve en effet, en matière d'assistance technique, des traités entre six ou sept organisations internationales et un seul Etat et des traités entre six ou sept Etats et une seule organisation internationale, pour lesquels il n'existe aucune raison fondamentale d'instituer des régimes différents.

31. Le Rapporteur spécial souligne, à cet égard, que le projet du Comité de rédaction fait une grande place à l'objet et au but du traité. Ce critère, qui a été adopté par la Convention de Vienne, lui paraît le seul raisonnable, car il est impossible pour la Commission de s'engager dans une analyse détaillée de la structure des traités qui la conduirait à des classifications compliquées et arbitraires.

32. M. FRANCIS dit qu'à son avis le mot « plusieurs », employé dans le titre et dans le texte de l'article 19 adopté par le Comité de rédaction, est trompeur, voire même dangereux. Les traités conclus entre organisations internationales sont un phénomène très récent, et ne peuvent être traités à tous égards comme des traités entre Etats. Une organisation internationale n'a aucun intérêt fondamental propre, en ce sens qu'elle représente essentiellement les intérêts des Etats membres. Il faut se souvenir qu'une organisation internationale ne négocie pas en tant qu'institution abstraite, mais par l'intermédiaire de représentants accrédités, dont les pouvoirs sont limités. Lorsqu'un traité est négocié entre deux organisations internationales, si les représentants de ces organisations ne peuvent formuler des réserves au moment de la signature du traité, les négociations devront être ajournées afin de leur per-

mettre d'obtenir les instructions et l'autorisation nécessaires de leurs organisations respectives. M. Francis craint que l'emploi du mot « plusieurs » n'interdise à un agent négociateur de formuler une réserve à un traité envisagé entre deux organisations internationales.

33. M. REUTER (Rapporteur spécial) dit qu'il s'agit de savoir si la Commission veut vraiment exclure les réserves en ce qui concerne les traités bilatéraux. La Conférence des Nations Unies sur le droit des traités ne l'a certainement pas voulu, et le Comité de rédaction s'est engagé dans une voie qui paraît l'exclure. Si la Commission veut établir un parallèle entre le projet d'articles et la Convention de Vienne et ne pas exclure la possibilité de faire des réserves à des traités bilatéraux, elle doit revenir à la formule « traités conclus entre des Etats et des organisations internationales » et renoncer à la distinction qui a été faite, pour des raisons d'ordre rédactionnel, entre les traités entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales, d'une part, et les traités entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats, d'autre part.

34. Le PRÉSIDENT dit que la Commission n'est pas en mesure de poursuivre la discussion sur l'article 19 en raison d'une réunion du Groupe de planification, mais que les membres de la Commission pourraient réfléchir à la possibilité de supprimer tout simplement le mot « plusieurs » dans le titre et le texte de cet article. Sir Francis estime qu'une telle solution serait compatible et avec l'article 19 et avec l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention de Vienne.

La séance est levée à 11 h 30.

1447^e SÉANCE

Lundi 27 juin 1977, à 15 h 30

Président : sir Francis VALLAT

Présents : M. Ago, M. Bedjaoui, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Francis, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sette Câmara, 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.256]

[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJETS D'ARTICLES

PRÉSENTÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le texte des articles 17 à 21 ainsi que le titre de la deuxième partie du projet d'articles et des sections 1 et 2 de cette partie, proposés par le Comité de rédaction dans le document A/CN.4/L.256.

* *Ibid.*, note 3.

* Reprise des débats de la 1445^e séance.

2. M. TSURUOKA (Président du Comité de rédaction) précise que les articles 17 à 20 figurent dans la section 1 (Dispositions générales) de la deuxième partie du projet (Succession aux dettes d'Etat). Quant à l'article 21, il est le premier des articles de la section 2 (Dispositions particulières à chaque type de succession d'Etats). L'article 17 est un article nouveau. L'article 18 correspond au projet d'article O, l'article 19 au projet d'article R, et l'article 20 aux projets d'articles S, T et U, proposés par le Rapporteur spécial dans son neuvième rapport¹, tandis que l'article 21 correspond au projet d'article Z/B proposé par le Rapporteur spécial à la 1427^e séance².

3. Les articles adoptés par le Comité de rédaction sont ainsi libellés :

Article 17. — Portée des articles de la présente partie

Les articles de la présente partie s'appliquent aux effets de la succession d'Etats en matière de dettes d'Etat.

Article 18. — Dette d'Etat

Aux fins des articles de la présente partie, l'expression « dette d'Etat » s'entend de toute obligation financière [internationale] qui, à la date de la succession d'Etats, est à la charge d'un Etat.

Article 19. — Obligations de l'Etat successeur pour les dettes d'Etat qui lui passent

La succession d'Etats emporte l'extinction des obligations de l'Etat prédécesseur et la naissance de celles de l'Etat successeur pour ce qui concerne les dettes d'Etat qui passent à l'Etat successeur conformément aux dispositions des articles de la présente partie.

Article 20. — Effets du passage de dettes d'Etat à l'égard des créanciers

1. La succession d'Etats ne porte pas atteinte, en tant que telle, aux droits des tiers créanciers.

2. Le passage des dettes d'Etat qui est censé découler d'un accord ou autre arrangement entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ou, selon le cas, entre les Etats successeurs, ne sera effectif que

a) si l'accord ou l'arrangement a été accepté par l'Etat tiers créancier ou l'organisation internationale créancière [ou par le créancier qu'un Etat tiers représente] ; ou

b) si les conséquences de cet accord ou de cet arrangement sont conformes aux autres règles applicables énoncées dans la section 2 de la deuxième partie des présents articles.

Article 21. — 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 d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur est réglé par accord entre les Etats prédécesseur et successeur.

2. En l'absence d'un accord, la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur passe à l'Etat successeur dans une proportion équitable compte tenu, notamment, des biens, droits et intérêts qui passent à l'Etat successeur en relation avec ladite dette d'Etat.

4. Le Président du Comité de rédaction rappelle que, dans son neuvième rapport, le Rapporteur spécial a aussi proposé deux articles destinés à être inclus dans la section 1 et se rapportant à la question des « dettes odieuses », à savoir les articles C et D³, qui, après avoir fait l'objet d'un débat approfondi à la Commission⁴, ont été égale-

ment renvoyés au Comité de rédaction pour qu'il les examine à la lumière de ce débat.

5. Le Comité de rédaction a étudié la question et, tout en reconnaissant l'importance des problèmes soulevés par l'examen de la question des « dettes odieuses », il a été d'avis qu'il était préférable d'examiner d'abord chaque type particulier de succession, parce que les règles qui seraient formulées pour chacun d'eux pouvaient fort bien couvrir les problèmes liés à cette question, si bien qu'il ne serait plus nécessaire d'élaborer des dispositions générales en la matière. On s'est donc généralement accordé à reconnaître qu'il n'était pas utile, ni opportun, d'élaborer à ce stade des articles relatifs aux « dettes odieuses » pour les inclure dans la section relative aux dispositions générales. Il est bien entendu que par la suite, une fois que les projets d'articles relatifs à chaque type de succession auront été formulés, la Commission et le Comité de rédaction pourront, s'ils le désirent, revenir sur cette question.

6. Passant en revue les articles adoptés par le Comité de rédaction, M. Tsuruoka indique que, si le Comité de rédaction a jugé bon d'inclure dans la deuxième partie un article 17 intitulé « Portée des articles de la présente partie », c'est pour maintenir le parallélisme entre les dispositions relatives à la succession aux dettes d'Etat et les dispositions relatives à la succession aux biens d'Etat contenues dans la première partie. L'article 17 correspond à l'article 4⁵, dont il reprend le libellé, avec les modifications rédactionnelles nécessaires pour qu'il s'applique aux dettes d'Etat. Cet article montre clairement que la deuxième partie du projet ne traite que d'une seule catégorie de dettes publiques, à savoir les dettes d'Etat, telles qu'elles sont définies dans l'article suivant.

7. L'article 18 (qui correspond à l'article O proposé par le Rapporteur spécial) contient la définition de la dette d'Etat aux fins des articles figurant dans la deuxième partie du projet. L'emploi de l'expression « articles de la présente partie », qui figure dans le texte de l'article 18 au lieu de l'expression « présents articles », qui figurait dans la proposition initiale du Rapporteur spécial, est conforme à l'usage suivi dans l'ensemble du projet et, en particulier, à la terminologie de la disposition correspondante de la première partie, à savoir l'article 5. Compte tenu de la tendance prédominante qui s'est fait jour au cours de l'ample débat qui a eu lieu à la Commission sur la question de la définition de la dette d'Etat, le Comité de rédaction n'a pas conservé, dans le texte qu'il propose, les expressions « contractée par le gouvernement central de l'Etat » et « grevant les finances de cet Etat », qui suivaient les mots « obligation financière » dans le texte initial. Le texte mentionne simplement toute obligation financière qui est à la charge d'un Etat. Comme dans l'article 5, il est expressément fait mention de la « date de la succession d'Etats », expression qui est définie à l'article 3 et qui constitue le point de référence nécessaire pour déterminer l'élément temporel. Enfin, le Comité a décidé de mettre entre crochets le mot « internationale » en raison de la divergence d'opinions existant entre les membres de la Commission au sujet de la portée à donner à la disposition. Les membres sont convenus que la définition couvre les obligations

¹ A/CN.4/301 et Add.1, par. 63, 102, 108, 112 et 114, respectivement.

² 1427^e séance, par. 16.

³ A/CN.4/301 et Add.1, par. 140 et 173, respectivement.

⁴ 1425^e à 1427^e séances.

⁵ Voir 1416^e séance, note 2.

financières qui sont à la charge d'un Etat à l'égard d'un autre sujet du droit international, qu'il s'agisse d'un Etat ou d'une organisation internationale, mais ne couvre pas ces obligations lorsque le tiers créancier est un particulier qui est un ressortissant de l'Etat débiteur, qu'il s'agisse d'une personne morale ou d'une personne physique. Quant aux créanciers étrangers qui sont des particuliers, certains membres du Comité considèrent qu'ils sont suffisamment protégés par les dispositions du paragraphe 1 de l'article 20. En outre, le mot « internationale » (entre crochets) vise à exprimer l'idée que l'obligation financière doit naître au plan international.

8. L'article 19 correspond à l'article R qu'avait proposé le Rapporteur spécial. A part le fait que l'expression « dispositions des articles de la présente partie » y est utilisée comme à l'article 18, la seule modification que le Comité de rédaction a apportée à cet article a été de supprimer le premier membre de phrase, à savoir les mots « Dans les rapports entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur », afin que le texte de l'article 19 corresponde plus exactement à celui de l'article 6 (première partie du projet). L'effet qu'était censé avoir ce membre de phrase est maintenant assuré par les dispositions de l'article 20, tel qu'il a été remanié.

9. Le nouveau texte de l'article 20 correspond aux projets d'articles S, T et U initialement proposés par le Rapporteur spécial, et il constitue le complément de l'article 19. Le paragraphe 1 de cet article pose le principe fondamental selon lequel la succession d'Etats ne porte pas atteinte, en tant que telle, aux droits des tiers créanciers. Le mot « créanciers » vise toutes les sortes de créanciers, qu'il s'agisse d'Etats ou d'organisations internationales. Si la Commission décidait que les projets d'articles s'appliquent aux particuliers, le terme « créanciers » s'appliquerait également à ces derniers. Le paragraphe 2 envisage la situation où l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, ou deux ou plusieurs Etats successeurs, conviennent formellement du passage de dettes d'Etat. Toutefois, le mot « censé » indique que ce passage ne s'effectue pas par ce seul accord ou un autre arrangement. A l'alinéa *a*, les mots « ou par le créancier qu'un Etat tiers représente » sont placés entre crochets en raison des positions divergentes prises par les membres du Comité de rédaction au sujet de la portée du projet. En insérant ces mots, le Comité n'a pas voulu laisser entendre qu'il pourrait s'agir du consentement d'un créancier privé étranger indépendamment de sa représentation par un Etat tiers. Cette expression signifie que, si le créancier privé a donné son accord, l'Etat tiers est empêché d'agir au nom de ce créancier en dehors de cet accord. A l'alinéa *b*, le mot « conséquences » est employé pour qu'il soit clair que la Commission ne vise pas, dans ce cas, l'effet de l'accord entre Etats, lequel doit être régi par la Convention de Vienne⁶.

10. L'article 21 correspond à l'article Z/B proposé par le Rapporteur spécial à la 1427^e séance de la Commission. Compte tenu du débat qui a eu lieu à la Commission, le Comité de rédaction a opté, en ce qui concerne le paragraphe 2, pour la variante proposée par le Rapporteur spécial. Un certain nombre de modifications ont en outre

été apportées à ce texte. En premier lieu, les mots « d'Etat » ont été ajoutés, dans les deux paragraphes, après le mot « dette », pour plus de précision. En deuxième lieu, le mot « notamment » a été ajouté au paragraphe 2, parce qu'il se peut qu'il faille tenir compte de facteurs autres que ceux qui sont énumérés dans l'article pour arriver à déterminer ce qui constitue « une proportion équitable » des dettes d'Etat en question. En troisième lieu, le Comité a légèrement remanié la dernière partie du paragraphe 2, pour en améliorer la rédaction. Par ailleurs, il convient de souligner que, étant donné qu'une succession d'Etats n'implique pas toujours le passage d'une dette d'Etat, le libellé du paragraphe 1 risque d'être quelque peu ambigu. Toutefois, le Comité de rédaction a décidé de recommander à la Commission de traiter ce point dans le commentaire, sans modifier l'expression « le passage de la dette d'Etat », le texte étant ainsi conforme à l'article correspondant de la première partie, à savoir l'article 12.

ARTICLE 17 (Portée des articles de la présente partie)⁷

11. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide d'approuver le titre et le texte de l'article 17 sous la forme proposée par le Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 18⁸ (Dette d'Etat)⁹

12. M. OUCHAKOV fait observer que le droit international ne s'occupe que des relations internationales, de sorte que c'est bien de toute obligation financière « internationale » que doit s'entendre l'expression « dette d'Etat ». Si le mot « internationale » a été mis entre crochets par le Comité de rédaction, c'est afin de provoquer des réactions de la part des gouvernements.

13. Le PRÉSIDENT croit comprendre que le Comité de rédaction tient à ce que le mot « internationale » continue à figurer dans l'article qui sera soumis à l'Assemblée générale, mais entre crochets, car il considère que la question de savoir si ce mot doit ou non apparaître dans le texte final demande un complément d'étude. Bien entendu, les raisons de cette situation, et notamment les observations formulées par le Président du Comité de rédaction à la séance en cours, devront être exposées intégralement dans le rapport de la Commission, conformément à sa pratique en la matière.

14. M. OUCHAKOV souhaiterait qu'il soit précisé dans le commentaire qu'un membre de la Commission estime que si l'obligation financière à la charge de l'Etat n'est pas qualifiée d'obligation « internationale », il peut s'agir d'une obligation contractée à l'égard de n'importe quelle personne physique ou morale; en particulier, il peut s'agir d'une obligation financière contractée par un Etat à l'égard de ses propres ressortissants. Si le projet d'articles devait s'étendre à cette dernière catégorie d'obligations financières, il impliquerait une ingérence flagrante dans les affaires intérieures des Etats. C'est pourquoi M. Ouchakov insiste pour que son interprétation de l'expression « toute

⁷ Pour texte, voir ci-dessus par. 3.

⁸ Pour l'examen du texte présenté initialement par le Rapporteur spécial, voir 1416^e à 1418^e et 1420^e et 1421^e séances.

⁹ Pour texte, voir ci-dessus par. 3.

⁶ Voir 1417^e séance, note 4.

obligation financière », non qualifiée d' « internationale », soit reflétée dans le commentaire de l'article à l'examen.

15. M. SCHWEBEL a le sentiment que le Comité de rédaction ne formule pas une recommandation à l'intention de la Commission, mais cherche à avoir son avis au sujet de l'emploi du mot « internationale ». Etant donné qu'un seul membre du Comité de rédaction s'est prononcé en faveur de l'emploi de ce mot, la meilleure solution serait que la Commission soumette à l'Assemblée générale un texte où ce mot n'apparaîtrait pas, en exposant dans le commentaire l'avis du membre intéressé du Comité de rédaction.

16. L'article O proposé par le Rapporteur spécial parle simplement d'une « obligation financière », et non d'une « obligation financière internationale ». L'emploi dans un article de cette dernière expression serait absolument contraire à la pratique des Etats, qui offre des milliers d'exemples de successions d'Etats à des dettes d'Etat n'ayant pas été des dettes au plan international. Pour autant que M. Schwebel sache, aucun argument n'a été avancé, ni à la Commission ni au Comité de rédaction, en faveur d'un bouleversement de cette abondante pratique. De surcroît, l'adoption de l'expression « obligation financière internationale » aurait pour effet de limiter les sources de crédit aux Etats et aux organisations internationales, et cette limitation serait contraire aux intérêts de la communauté internationale, et notamment des pays en développement, qui ont besoin d'emprunter auprès d'autres institutions. On laisserait entendre aux banques et autres organismes analogues qu'il ne convient pas qu'ils consentent des prêts à un Etat susceptible d'être impliqué dans une succession, et on irait par conséquent à l'encontre des objectifs du dialogue Nord-Sud, au nombre desquels figure l'élargissement des possibilités d'accès aux marchés de capitaux privés.

17. M. SETTE CÂMARA dit que, s'il est vrai, comme M. Schwebel l'a donné à entendre, que le Comité de rédaction demande en fait à la Commission de prendre une décision au sujet de l'emploi du mot « internationale », la Commission sera en mesure de prendre plus aisément cette décision si, conformément à sa pratique antérieure, elle fait tenir aux gouvernements le texte proposé par le Comité de rédaction, de façon à recueillir leurs avis sur la question en temps utile pour sa deuxième lecture du projet d'articles. N'étant pas membre du Comité de rédaction, M. Sette Câmara hésiterait beaucoup à supprimer le mot en cause, à ce stade, sans avoir assisté aux débats du Comité.

18. M. ŠAHOVIĆ précise que si le Comité de rédaction a mis entre crochets le mot « internationale », c'est pour montrer qu'il existe à son sujet des vues divergentes à la Commission et au Comité de rédaction. Comme M. Sette Câmara l'a fait observer, il importe de maintenir ce libellé tel quel afin de donner aux membres de la Sixième Commission de l'Assemblée générale la possibilité de faire connaître leur opinion.

19. M. QUENTIN-BAXTER fait observer que l'objet de l'article 18 est de donner une définition, et que la Commission se heurte généralement à des difficultés lorsqu'elle a à décider s'il convient d'arrêter les définitions avant d'aborder le fond, ou vice versa. M. Quentin-Baxter estime que l'article 18 permettrait parfaitement, sans le mot

« internationale », de traiter des divers types de succession. Il espère fermement que la définition de la dette d'Etat qui sera finalement adoptée par la Commission sera calquée plus étroitement sur celle des biens d'Etat qui figure à l'article 5, car des raisons d'ordre technique et de bon sens très solides militent en faveur d'un parallélisme entre ces définitions.

20. De toute évidence, les membres de la Commission ont des points de vue fondamentalement différents sur l'emploi du mot « internationale » dans l'article à l'examen, et il est indispensable d'harmoniser ces points de vue si l'on veut que l'ensemble du projet d'articles soit efficace. Même sans tenir compte de sa préférence personnelle pour le non-emploi de ce mot, M. Quentin-Baxter aurait beaucoup de difficultés à déterminer quelle valeur juridique il conviendrait d'accorder à l'expression « obligation financière internationale » si elle était finalement adoptée. Une première possibilité serait que cette expression vise à faire clairement comprendre que la Commission n'affirme pas, dans l'article considéré, que les Etats ont des obligations internationales à l'égard de leurs propres ressortissants — mais c'est là une intention qu'il est possible d'exprimer autrement, d'une manière qui est acceptable pour tous les membres de la Commission. Une deuxième possibilité serait que cette expression vise les cas où le créancier se trouve avoir la personnalité internationale — mais cela introduirait dans le texte un élément plutôt bizarre, en ce sens que l'application des articles dans les cas où, par exemple, un Etat émet des obligations dépendrait entièrement du point de savoir si l'acquéreur de ces obligations est un Etat ou une organisation internationale, ou simplement un particulier. Une troisième possibilité — et c'est la plus vraisemblable — serait que cette expression vise les obligations naissant au plan du droit international ou, en d'autres termes, découlant d'opérations entre sujets du droit international, telles que la conclusion de traités. Cette interprétation conférerait au texte un caractère vraiment très restrictif en le limitant aux emprunts contractés entre gouvernements ou entre gouvernements et organisations internationales, et en excluant entièrement l'aspect tout aussi important des emprunts sur des marchés libres. M. Quentin-Baxter présume que dans ce dernier cas les gouvernements se demanderaient si les articles ont une portée suffisamment large pour justifier leur adoption.

21. M. AGO estime que la question de la succession d'Etats en matière de dettes s'étend aux dettes qui ne sont pas internationales. Toutefois, il estime qu'il convient de laisser entre crochets le mot « internationale », non seulement parce que telle est la pratique habituelle de la Commission, mais aussi parce qu'il y a eu des divergences de vues à la Commission. De plus, il faut expliquer pourquoi l'article 20 tend à limiter la notion de dette d'Etat aux seules dettes internationales. En effet, à l'alinéa *a* du paragraphe 2 de cette disposition, le Comité de rédaction a placé entre crochets le membre de phrase relatif à la protection diplomatique. Quant au cas le plus normal, celui d'une dette contractée à l'égard d'un créancier qui n'est pas représenté par un Etat tiers, il n'est pas envisagé.

22. D'autre part, le commentaire des articles 18 et 20 devrait être rédigé avec un soin tout particulier. Il conviendrait de préciser quelles divergences de vues ont conduit la Commission à laisser certains mots entre crochets. Si

les gouvernements ne sont pas favorables à une notion restrictive de la dette d'Etat, il faudra modifier plusieurs dispositions du projet.

23. M. BEDJAOUÏ (Rapporteur spécial) souscrit aux arguments avancés par le Président, M. Sette Câmara, M. Šahović et M. Ago en faveur du maintien entre crochets du mot « internationale ». Il rappelle que, lorsqu'il a résumé le débat relatif au texte qui est devenu l'article 18, il a indiqué que la Commission ne pouvait cacher les désaccords qui s'étaient fait jour en son sein. Il convient maintenant de laisser à la Commission le temps de la réflexion et de donner aux gouvernements l'occasion d'exposer leurs vues sur le problème. Personnellement, le Rapporteur spécial veillera à ce que le commentaire reflète dûment les discussions qui ont eu lieu à la Commission et au Comité de rédaction.

24. M. SCHWEBEL dit que, puisque la majorité des membres de la Commission paraissent favorables au maintien entre crochets du mot « internationale », il n'insistera pas pour que ce mot soit supprimé. La pratique de la Commission a ses avantages, à condition qu'elle soit appliquée de manière systématique et impartiale, et M. Schwebel tient à appuyer l'observation faite par M. Ago selon laquelle tous les avis qui ont été exprimés pendant le débat en cours devront être reflétés dans le commentaire.

25. Le PRÉSIDENT fait remarquer que, lorsqu'un membre quelconque de la Commission est d'avis qu'un point doit être porté à l'attention des gouvernements, il est de tradition que la Commission expose dans son commentaire aussi bien l'opinion de ce membre que celle de la majorité.

26. S'il n'y a pas d'objection, le Président considérera que la Commission décide d'approuver le titre et le texte de l'article 18 sous la forme proposée par le Comité de rédaction, étant entendu qu'on expliquera en détail dans le commentaire, en se référant au débat qui vient d'avoir lieu, pourquoi le mot « internationale » a été placé entre crochets.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 19¹⁰ (Obligations de l'Etat successeur pour les dettes d'Etat qui lui passent)¹¹

27. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide d'adopter le projet d'article 19 présenté par le Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 20¹² (Effets du passage de dettes d'Etat à l'égard des créanciers)¹³

28. M. OUCHAKOV interprète le paragraphe 2 de l'article 20 comme signifiant que l'accord conclu entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur au sujet du passage des dettes d'Etat ne sera effectif que s'il est accepté par l'Etat tiers créancier ou l'organisation internationale créancière — ou même par un tiers créancier privé. Selon cette interprétation, qui lui paraît la seule possible, un accord

conclu entre deux Etats souverains ne serait pas valable sans le consentement d'un Etat tiers. M. Ouchakov persiste à penser qu'une telle règle serait absolument contraire à la pratique des Etats et au droit international contemporain, notamment au droit des traités qui a été codifié par la Convention de Vienne. Si la Commission adopte le paragraphe 2 de l'article 20, il souhaiterait que sa position à ce sujet soit consignée dans le commentaire de cet article.

29. M. TABIBI n'a rien à redire à l'article 20. Toutefois, vu l'importance qu'ont les créanciers privés pour les pays en développement, il est d'avis qu'une explication complète de la signification des mots placés entre crochets à l'alinéa *a* du paragraphe 2 devrait figurer dans le commentaire. Cette explication serait certainement très utile aux gouvernements, pour lesquels la question des créanciers privés peut constituer une source de préoccupation.

30. M. BEDJAOUÏ (Rapporteur spécial) pense que M. Ouchakov a eu raison de souligner la difficulté de la situation visée au paragraphe 2 de l'article 20 et de se référer, à cet égard, au droit des traités. Mais il ne s'agit pas, dans ce paragraphe, d'empêcher l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur de convenir de ce qu'ils veulent en ce qui concerne le passage de la dette. Il s'agit seulement d'imposer certaines limites à ce qu'ils peuvent décider par accord dans la mesure où il y a des tiers, qui peuvent être un Etat, une organisation internationale ou même, parfois, un créancier privé représenté par un Etat tiers. Il ne faut pas oublier en effet, si l'on invoque le droit des traités, que, dans le cas d'une dette contractée par l'Etat prédécesseur par voie d'accord bilatéral, il existe déjà un accord international, régi par le droit des traités, qui lie l'Etat prédécesseur à l'Etat tiers. On peut donc se demander ce que devient cet accord — auquel la Convention de Vienne s'applique — quand l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur conviennent à leur tour, par accord, du sort de l'accord conclu par l'Etat prédécesseur avec l'Etat tiers. Il existe dans ce cas, comme pour la succession d'Etats en matière de traités, une relation triangulaire entre l'Etat prédécesseur, l'Etat successeur et l'Etat tiers, dont le Comité de rédaction a tenu compte au paragraphe 2. Ce paragraphe ne dit pas, en effet, que l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ne peuvent pas convenir de quoi que ce soit en ce qui concerne la dette; il dit simplement que ce dont ils conviennent ne sera effectif à l'égard de l'Etat tiers que dans la mesure où celui-ci donnera son consentement.

31. Le Rapporteur spécial pense, toutefois, que le Comité de rédaction va trop loin quand il parle du « créancier qu'un Etat tiers représente », car il ne faudrait pas qu'un créancier privé puisse s'opposer à la volonté de deux Etats souverains. Il vaudrait mieux, à son avis, parler d'un « Etat tiers représentant un créancier ».

32. M. CALLE Y CALLE dit que l'article 20 résulte de la fusion des projets d'articles S, T et U concernant le problème de l'Etat tiers et, par extension, des organisations internationales, et éventuellement des créanciers privés. A son avis, la règle énoncée au paragraphe 2 de l'article 20 est logique et nécessaire, mais le membre de phrase placé entre crochets, à l'alinéa *a*, devrait être remplacé par « ou par un Etat tiers représentant un créancier privé », pour qu'on voie clairement qu'il vise des dettes envers des particuliers à la charge d'Etats, et que seul un Etat tiers repré-

¹⁰ Pour l'examen du texte présenté initialement par le Rapporteur spécial, voir 1421^e à 1425^e séance.

¹¹ Pour texte, voir ci-dessus par. 3.

¹² Pour l'examen des textes présentés initialement par le Rapporteur spécial, voir 1421^e à 1425^e séance.

¹³ Pour texte, voir ci-dessus par. 3.

sentant un créancier privé peut consentir ou s'opposer à un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. Ce libellé ferait aussi comprendre que les Etats assurent parfois une sorte de protection diplomatique « anticipée » aux créanciers privés qui ne parviennent pas à se faire payer leurs créances, soit par l'Etat prédécesseur soit par l'Etat successeur. En aucun cas, cependant, le créancier privé ne doit entrer en jeu dans l'acceptation d'un accord relatif à une dette, car, dans certains cas, il peut être un ressortissant de l'Etat prédécesseur et devenir ensuite un ressortissant de l'Etat successeur, tandis que dans d'autres il peut être réellement un tiers, c'est-à-dire n'être ni un ressortissant de l'Etat prédécesseur ni un ressortissant de l'Etat successeur.

33. M. QUENTIN-BAXTER pense, comme le Rapporteur spécial, en ce qui concerne l'emploi du mot « effectif » au paragraphe 2 de l'article 20, que le texte de cet article n'ira pas à l'encontre du droit des traités. En fait, l'article 20 dit qu'une dette est une question qui intéresse non seulement l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, mais aussi les tiers créanciers, qui doivent donc avoir leur mot à dire au sujet de la façon dont elle est transmise. La solution proposée à l'article 20 signifie simplement que si le passage d'une dette de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur est conforme aux règles supplétives énoncées dans le projet d'articles, le créancier doit être satisfait, mais que, s'il n'est pas conforme à ces règles, le créancier ne sera pas lié par un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur et aura la faculté de faire protéger ses droits et ses intérêts. L'article 20 a donc pour but d'énoncer cette importante relation triangulaire.

34. Tout en souscrivant à l'analyse que M. Calle y Calle a faite du problème posé par l'article 20, M. Quentin-Baxter pense que les mots placés entre crochets à l'alinéa *a* du paragraphe 2 ne visent que le cas où un créancier privé, agissant en droit interne, accepte l'accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. En pareil cas, l'Etat dont le créancier privé est ressortissant n'aura rien à dire pour le compte de ce dernier. Au cas où le créancier n'accepterait pas l'accord entre l'Etat successeur et l'Etat prédécesseur, il appartiendrait à l'Etat dont il est ressortissant de décider de se charger ou non de l'affaire le concernant. Si, par la suite, l'Etat accepte l'accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, le créancier, en tant que particulier, n'aura plus rien à dire, parce que le projet d'articles ne s'applique qu'au niveau de la personnalité internationale.

35. Le texte de l'article 20 ou le commentaire y relatif devrait indiquer que si un créancier privé accepte l'accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, l'Etat dont il est ressortissant ne pourra rien faire d'autre pour lui, car, selon M. Quentin-Baxter, les mots entre crochets ont simplement pour effet de limiter les droits des créanciers privés, et non pas de conférer à ces derniers un statut équivalent à celui de l'Etat qui les représente.

36. M. DADZIE déclare que l'article 20 ne résout pas les difficultés auxquelles il s'est heurté au moment où la Commission a examiné les articles S, T et U, puisque, au paragraphe 2, les mots « ne sera effectif que » font que l'accord relatif aux dettes conclu entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur reste subordonné à la volonté et au consentement d'un tiers, qu'il s'agisse d'un Etat ou d'un

particulier. Lorsqu'un tiers est en cause dans le passage de dettes d'Etat, ses intérêts doivent, bien entendu, être protégés, mais si un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur est subordonné au consentement de ce tiers, cela va créer des problèmes. La Commission doit donc trouver une solution qui protège les intérêts des tiers, mais précise d'autre part le sens du paragraphe 2, car, sous sa forme actuelle, celui-ci peut être invoqué par un tiers pour faire obstacle à une succession d'Etats.

37. M. AGO a éprouvé, à la première lecture du paragraphe 2 de l'article 20, les mêmes doutes que M. Ouchakov au sujet des mots « ne sera effectif que ». Il a pensé, toutefois, qu'on avait peut-être voulu établir une distinction entre la validité d'un accord et son effectivité. Ainsi, l'accord conclu entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur au sujet du passage des dettes d'Etat serait valable, mais ne serait pas effectif, car il contiendrait une condition suspensive qui est le consentement de l'Etat tiers.

38. Cependant, les doutes de M. Ago se sont aggravés à la deuxième lecture du paragraphe, car il lui est apparu que c'était la Commission elle-même qui, partant de l'hypothèse d'un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, ajoutait une condition suspensive à cet accord. Or, si l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur prévoient que l'accord ne deviendra effectif que lorsque l'Etat tiers créancier aura donné son consentement, aucun problème ne se pose, et la règle énoncée au paragraphe 2 est inutile. Mais si les deux Etats prévoient que l'accord sera effectif dès sa conclusion, la Commission a-t-elle le droit de dire que l'accord ne sera pas effectif tant que l'Etat tiers n'y aura pas consenti? Elle peut donner à ce sujet des directives à l'Etat prédécesseur et à l'Etat successeur en leur conseillant de tenir compte des intérêts de l'Etat tiers et d'inclure une clause à cet effet dans l'accord qu'ils concluront, mais elle ne peut pas limiter la liberté de deux Etats qui concluent un accord.

39. Il faut souhaiter que l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur tiendront compte des intérêts de l'Etat tiers créancier dans l'accord qu'ils concluront. Mais s'ils n'en tiennent pas compte, l'accord n'en est-il pas valable pour autant? Et s'il est valable, comment peut-on dire qu'il n'est pas effectif?

40. M. SCHWEBEL dit qu'il est rassurant de voir qu'autant de membres de la Commission appuient le paragraphe 1 de l'article 20. Cette disposition est en effet d'une importance capitale, car il n'y a pas de raison pour qu'une succession d'Etats porte atteinte aux droits des tiers créanciers.

41. A propos du paragraphe 2, M. Schwebel ne voit pas de difficulté à répondre à l'objection de M. Ago concernant la formulation d'une règle de droit international qui aurait pour effet de restreindre la liberté de deux Etats de conclure des accords touchant les intérêts d'un Etat tiers. Dès lors qu'une telle règle fait partie des principes fondamentaux du droit interne, pourquoi la Commission ne pourrait-elle pas la reprendre, en substance, en droit international? Cela dit, les dispositions du paragraphe 2 ne sont probablement pas censées pouvoir aller jusqu'à invalider un accord conclu entre deux Etats. Elles ont plutôt pour objet d'établir qu'un tel accord ne sera pas opposable à des tiers intéressés. Pour préciser ce point, peut-être serait-il bon

de remplacer les mots « ne sera effectif que » par les mots « ne sera pas opposable à des tiers, sauf ».

42. Pour ce qui concerne les mots placés entre crochets à l'alinéa *a* du paragraphe 2, M. Schwebel est fermement convaincu que tout traité relatif à une succession d'Etats dans les matières autres que les traités doit porter sur l'ensemble des relations découlant d'une dette concrète, y compris celles dans lesquelles le créancier n'est pas un Etat ou une organisation internationale. Toutefois, comme l'a fort justement souligné M. Quentin-Baxter, cela ne revient nullement à dire qu'un tiers créancier autre qu'un Etat ou une organisation internationale est une personne internationale qui peut être considérée comme une entité agissant sur le plan du droit international. Se référant aux exemples donnés par M. Quentin-Baxter de la primauté de l'Etat sur ses ressortissants créanciers, M. Schwebel dit qu'il faudrait aussi tenir compte du cas dans lequel le gouvernement d'un créancier privé rejette un règlement concernant une dette avant que le créancier privé n'ait pu l'accepter. En pareil cas, ce dernier n'aura pas le droit d'accepter le règlement, même s'il souhaite le faire.

43. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit que l'article 20 — auquel il n'a d'ailleurs rien d'essentiel à objecter quant au fond — manque, à son avis, de clarté, même quand il est complété par les mots qui ont été placés entre crochets à l'alinéa *a* du paragraphe 2.

44. Parlant du paragraphe 1, M. Schwebel a souligné l'importance qu'il y a à protéger les intérêts des « tiers créanciers » — mais le fait est que cette expression n'a pas été définie aux fins du projet d'articles. Le commentaire devrait donc indiquer le sens à donner à l'expression « tiers créanciers » dans le contexte de l'article 20.

45. En ce qui concerne le libellé du paragraphe 2, sir Francis Vallat n'approuve pas du tout l'emploi, dans la version anglaise, du mot « purported » (censé), que la Commission a généralement essayé d'éviter. A ce propos, il relève qu'à l'article 8 du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités¹⁴, la Commission a employé l'expression « an agreement providing » (un accord stipulant). Mieux vaudrait reprendre cette formule que d'avoir recours au terme « purported », dont le sens est imprécis. Sir Francis n'est même pas certain que ce terme ait sa place dans un texte juridique.

46. D'autre part, il est quelque peu gêné par l'expression « ou autre arrangement », qui figure dans la première phrase du paragraphe 2 — de deux choses l'une : ou un accord existe, ou il n'existe pas. Au surplus, l'emploi de cette expression compliquera l'interprétation du paragraphe 2 de l'article 21, qui commence par les mots « en l'absence d'un accord ».

47. Toujours dans la partie introductive du paragraphe 2, les mots « predecessor and successor States », dans la version anglaise, devraient être au singulier, car lorsqu'une dette passe d'un Etat à un autre, la relation en question a un caractère essentiellement bilatéral, et non pas multilatéral. De même, les mots « des dettes d'Etat » devraient

être remplacés par « d'une dette d'Etat », afin que l'objection formulée par un créancier donné contre un accord rende ce dernier inefficace uniquement en ce qui concerne la dette dont il est le créancier. En conséquence, le début du paragraphe 2 pourrait être modifié comme suit :

« Where an agreement between a predecessor State and a successor State or between successor States provides for the passing of any State debt, it shall not be effective for that purpose unless » (Un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ou entre des Etats successeurs prévoyant le passage d'une dette d'Etat ne sera effectif à cette fin que).

48. Sir Francis n'a rien à redire à l'alinéa *a* du paragraphe 2 quant au fond, mais il pense que, contrairement au libellé de l'article 3 de la Convention de Vienne, le libellé actuel de cet alinéa exclura des sujets de droit international tels que le Saint-Siège, qui peut être un des créanciers. Il suggère donc d'insérer les mots « ou tout autre sujet de droit international créancier » entre les mots « l'organisation internationale créancière » et les mots placés entre crochets. Généralement, l'emploi des crochets lui paraît très peu satisfaisant, mais en l'occurrence il se justifie. Si la Commission maintient ces mots entre crochets, elle devrait en préciser le sens et en donner une explication complète dans son commentaire.

49. Parlant en tant que Président, sir Francis dit que, en raison du nombre d'observations dont l'article 20 a fait l'objet, il serait souhaitable que le Comité de rédaction le revoie encore une fois et essaie d'en améliorer le libellé.

50. M. TSURUOKA (Président du Comité de rédaction) accepte, compte tenu du débat et avec l'assentiment du Rapporteur spécial, la suggestion du Président visant à ce que le Comité de rédaction réexamine l'article 20¹⁵.

51. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) pense que le débat dont a fait l'objet le paragraphe 2 de l'article 20 est parti d'un malentendu. En effet, ce paragraphe n'a nullement pour objet, en cas de refus de l'Etat tiers, de supprimer la liberté de l'Etat prédécesseur et de l'Etat successeur de conclure un accord ou de rendre nul l'accord qu'ils ont pu conclure, mais de maintenir entre l'Etat prédécesseur et l'Etat tiers l'accord qui les liait antérieurement.

La séance est levée à 18 h 10.

¹⁴ Pour l'examen du texte révisé présenté par le Comité de rédaction, voir 1450^e séance, par. 7 à 47.

1448^e SÉANCE

Mardi 28 juin 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. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sette Câmara, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, M. Verosta.

¹⁴ Voir 1416^e séance, note 1.