

Document:-
A/CN.4/SR.1671

Compte rendu analytique de la 1671e séance

sujet:
Succession d'Etats dans les matières autres que les traités

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1981, vol. I

*Telechargé du site Internet de la Commission du Droit International
(<http://www.un.org/law/french/ilc/index.htm>)*

17. Comme M. Francis (*ibid.*), M. Riphagen estime que les mots « l'existence de » devraient être maintenus à l'article 1^{er}. S'il les a mis entre crochets, c'est simplement parce qu'ils n'ont pas été employés auparavant. Par ailleurs, il prend note des objections formulées par M. Ouchakov contre l'emploi du terme anglais « force ».

18. L'article 1^{er} repose sur l'idée selon laquelle la violation d'une obligation n'a pas simplement pour effet de créer une nouvelle situation dans laquelle l'ancienne obligation ne compte pas, en tant que règle ne souffrant pratiquement aucune exception. Cette idée n'est pas aussi évidente qu'il peut sembler : d'après l'ancien Code civil des Pays-Bas, en cas de non-exécution d'une obligation contractuelle, cette obligation était remplacée par une obligation de réparer.

19. Quelques membres de la Commission, notamment M. Francis, M. Jagota (1669^e séance) et M. Šahović (1668^e séance), ont reproché aux articles 1 à 3 d'en dire trop peu. A ce propos, le Rapporteur spécial reconnaît que le titre du chapitre I^{er} – « Principes généraux » – peut prêter à confusion, car ces articles doivent simplement constituer un cadre général, qui a un caractère essentiellement négatif. Le terme « introduction », conformément à une suggestion de M. Aldrich, serait peut-être meilleur, car plus neutre. Etant donné le caractère essentiellement négatif du chapitre I^{er}, le Rapporteur spécial doute que des éléments positifs doivent y être ajoutés, comme l'ont suggéré un certain nombre de membres de la Commission. Cette question pourrait cependant être étudiée une fois qu'auront été examinés les articles spéciaux relatifs aux trois paramètres énumérés par le Rapporteur spécial (A/CN.4/344, par. 7).

20. Comme M. Reuter (1669^e séance) et M. Ouchakov (1668^e séance), M. Riphagen estime que l'on ne peut pas traiter la question en se fondant simplement sur la jurisprudence existante. C'est d'ailleurs bien ce qu'il a déclaré au paragraphe 106 de son rapport.

21. Pour ce qui est de la suggestion de M. Francis (*ibid.*) tendant à ce que le chapitre I^{er} fasse référence aux dommages indirects causés à un Etat tiers ainsi qu'au principe de la proportionnalité, le Rapporteur spécial doute que de tels éléments positifs doivent être inclus dans ce chapitre, pour des raisons qu'il a déjà données. Quoi qu'il en soit, la question des dommages causés à un ou plusieurs Etats tiers sera examinée dans d'autres chapitres.

22. C'est avec raison que M. Tabibi (*ibid.*) s'est référé à de nouvelles tendances du droit international, et en particulier à la tendance à tenir compte d'intérêts non étatiques. C'est une question qui sera examinée dans les chapitres relatifs aux deuxième et troisième paramètres.

23. Se référant aux observations de M. Sucharitkul (*ibid.*), M. Riphagen souligne qu'il est possible d'exclure un Etat d'une organisation internationale, mais que les droits et devoirs de cet Etat conformément au droit international subsistent. Cette question est d'ailleurs examinée aux paragraphes 77 et 78 du rapport préliminaire. Mais M. Riphagen a eu l'impression que la plupart des membres de la Commission ne désiraient pas que le projet d'articles s'étende à cette question. De toute manière, elle sera certainement examinée à propos de la manière dont les organisations internationales peuvent réagir à des faits internationalement illicites.

24. Dans les observations qu'il a formulées d'abord (*ibid.*), M. Ouchakov a adopté une attitude assez restrictive : il a mis l'accent sur le danger que les faits internationalement illicites font courir à la communauté internationale. Cet aspect de la question est important, mais les projets d'articles doivent tenir compte de beaucoup d'autres obligations qui ne portent pas atteinte aux intérêts de la communauté internationale dans son ensemble. Le Rapporteur spécial souscrit à la remarque de M. Ouchakov selon laquelle, dans les ordres juridiques internes, il est fréquent que le juge fixe les peines conformément au principe de la proportionnalité, mais sans y être légalement tenu.

25. Quant à l'observation relative au paragraphe 40 du rapport, et plus particulièrement à l'expression « fournir des directives », elle pose un problème qui relève essentiellement de la traduction, puisque le mot « guidance » a été employé en anglais, langue dans laquelle le rapport a été rédigé à l'origine. M. Riphagen ne croit pas que beaucoup de juristes partageraient l'opinion de M. Ouchakov selon laquelle les juges ne font qu'appliquer la loi, sans faire le droit.

26. A propos de l'article 3, M. Ouchakov a aussi fait observer qu'il peut être porté atteinte aux droits des Etats en violation de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies. A ce sujet, M. Riphagen tient à souligner que cet article porte tout particulièrement sur des mesures d'exécution, et non sur d'autres conséquences juridiques des faits illicites.

27. Enfin, se référant à la dernière intervention de M. Ouchakov, le Rapporteur spécial insiste sur le fait que l'article 1^{er} a trait aux faits illicites en tant que tels.

28. En ce qui concerne les obligations de coopération et leurs conséquences juridiques, auxquelles M. Pinto a fait allusion à la séance précédente, le Rapporteur spécial précise que l'article 1^{er} s'applique à ces obligations, lesquelles sont aussi couvertes par le deuxième paramètre, pour autant qu'il vise les contre-mesures. La question des obligations de ce genre et des limites que doivent respecter les éventuelles contre-mesures est traitée au paragraphe 93 du rapport préliminaire.

29. Le Rapporteur spécial a l'impression que les articles 1 à 3 pourraient être renvoyés au Comité de rédaction.

30. LE PRÉSIDENT déclare qu'en l'absence d'objection il considérera que la Commission décide de renvoyer les articles 1 à 3 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 11 h 35.

1671^e SÉANCE

Lundi 15 juin 1981, à 15 h 5

Président : M. Robert Q. QUENTIN-BAXTER

Présents : M. Aldrich, M. Bedjaoui, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Francis, M. Jagota, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Verosta, M. Yankov.

Succession d'Etats dans des matières autres que les traités (suite*) [A/CN.4/338 et Add.1 à 4, A/CN.4/345 et Add.1 et 2]

[Point 2 de l'ordre du jour]

**PROJET D'ARTICLES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION :
DEUXIÈME LECTURE (suite)**

ARTICLE 15 (Portée des articles de la présente partie) et
ARTICLE 16 (Dette d'Etat)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à aborder l'étude de la troisième partie du projet d'articles (Dettes d'Etat), et plus précisément de la section 1, intitulée « Dispositions générales ». Les deux premiers articles de cette section sont les articles 15 et 16, qui sont libellés comme suit :

Article 15. – 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 16. – Dette d'Etat

Aux fins des articles de la présente partie, l'expression « dette d'Etat » s'entend :

a) de toute obligation financière d'un Etat à l'égard d'un autre Etat, d'une organisation internationale ou de tout autre sujet du droit international ;

b) de toute autre obligation financière à la charge d'un Etat.

2. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) indique que les projets d'articles 15 et 16 sont applicables aux successions d'Etats de tous types dans lesquelles se pose un problème de dettes d'Etat.

3. L'article 15 n'a pas suscité d'observations particulières, ni à la Sixième Commission ni dans les réponses écrites des gouvernements. C'est, pour la troisième partie du projet, une disposition symétrique de l'article 4, de la deuxième partie¹.

4. En revanche, le projet d'article 16, dans lequel la Commission a tenté de définir la dette d'Etat, suscite des difficultés. Etant donné la structure du texte adopté en première lecture, la Commission a retenu deux critères pour cette définition : la personnalité internationale du créancier et le fait que l'obligation financière est à la charge de l'Etat prédécesseur. Ce choix oblige d'emblée à se demander si ces conditions sont cumulatives et doivent être remplies simultanément pour que l'on soit en présence d'une dette d'Etat, ou si une seule suffit.

5. La Sixième Commission a longuement débattu de l'alinéa b, qui a valu à la Commission de nombreuses critiques, largement relayées par les chancelleries. Les observations faites à ce sujet sont analysées en détail aux paragraphes 120 à 151 du rapport (A/CN.4/345 et Add.1 et 2). Les arguments qui ont été avancés sont de valeur inégale, et la Commission doit avant tout décider s'il est souhaitable de rouvrir un débat sur ce point en deuxième lecture, puisque les positions de chacun sont connues, tout comme les arguments en présence.

6. M. Bedjaoui pense que la Commission pourrait régler le problème de manière procédurale, sans poser la

question de fond. Puisque l'alinéa a du paragraphe 1 du projet d'article 2², qui définit la « succession d'Etats », situe clairement cette succession dans le domaine des relations d'Etat à Etat, la Commission pourrait éviter une discussion tardive en décidant de supprimer l'alinéa b du projet d'article 16. Cela ne signifierait pas qu'elle laisse de côté le problème des créances, mais illustrerait son souci de rechercher les bases minimales d'un accord, le plus petit commun dénominateur au sein de la Commission, en limitant le contenu du projet d'article 16 au libellé de l'alinéa a.

7. Cette solution a été suggérée au Rapporteur spécial par les observations écrites de certains gouvernements, dont le Gouvernement italien (A/CN.4/338/Add.1). Les arguments invoqués en sa faveur ne manquent pas de force. Alors que la définition qui est donnée de la succession d'Etats circonscrit le projet d'articles au cadre juridique des relations d'Etat à Etat, l'alinéa b de l'article 16 peut s'appliquer à des relations entre Etats et personnes privées. Or, jusqu'à cette disposition, la structure d'ensemble du projet a plus ou moins respecté la définition de la succession d'Etats en tant que rapport juridique international d'Etat à Etat. La Commission pourrait être contrainte de réviser cette position si elle faisait place, en matière de dette, à la situation des créanciers privés ou de particuliers intéressés par une succession d'Etats. Au surplus, si le libellé du projet d'alinéa b devait être laissé sans modification, le texte pourrait imposer à l'Etat successeur auquel une partie de la dette passerait un certain nombre d'obligations à caractère international envers ses propres ressortissants. Or, un Etat ne peut avoir avec ses ressortissants que des relations de droit interne. De même, en abandonnant l'alinéa b, la Commission ne sacrifierait pas les intérêts des créanciers privés dans un domaine en fait extérieur à la matière de la succession d'Etats, qui pourrait être étudié et réglé dans un cadre différent. Le Gouvernement italien a fait observer aussi que l'alinéa b de l'article 16 conférerait une portée très vaste au projet, dont les autres dispositions, et notamment les articles 19 et 23³, ont au contraire un champ d'application restreint aux relations d'Etat à Etat. Enfin, le maintien de l'alinéa b risque d'être source de continuelles difficultés, et mieux vaut rechercher une base minimale d'accord, quitte à ce qu'une conférence de plénipotentiaires décide éventuellement d'élargir sur ce point la portée du futur instrument.

8. M. Bedjaoui souligne que si la Commission choisissait de renoncer au projet d'alinéa b, elle pourrait indiquer dans le commentaire les raisons de sa décision, afin d'en éclairer le sens.

9. L'alinéa a de l'article 16 peut, lui aussi, susciter des difficultés en raison de la présence de l'expression « tout autre sujet du droit international », dont le sens est susceptible d'interprétations différentes. De toute évidence, la mention des organisations internationales s'imposait à côté de celle des Etats, en raison des relations très denses qui existent dans la pratique contemporaine entre les Etats et les organisations internationales, notamment à vocation financière. Toutefois, l'expression « sujet du

* Reprise des débats de la 1662^e séance.

¹ Voir 1660^e séance, par. 17.

² Voir 1659^e séance, par. 25.

³ Voir 1658^e séance, note 3.

droit international » peut désigner, par exemple, un mouvement de libération nationale, des sociétés transnationales, ou même un individu. Sur ce point, l'alinéa *a* soulève des difficultés comparables à celles qui naissent de l'alinéa *b*.

10. Aussi M. Bedjaoui propose-t-il de supprimer dans l'alinéa *a* les mots « ou de tout autre sujet du droit international ». Il se déclare en effet préoccupé par la tendance, qui se manifeste dans la doctrine, à faire des sociétés multinationales des sujets du droit international. Il rappelle que certains auteurs ont soutenu qu'un Etat qui contracte avec une société transnationale confère à cette dernière une partie de sa personnalité internationale, comme par un effet de ricochet. Il craint par conséquent que le libellé de l'alinéa *a* n'ouvre la voie à une interprétation large de la notion de sujet du droit international.

11. Enfin, il rappelle que la Commission est convenue de ne pas traiter dans son projet d'articles la question des « dettes odieuses ». Il indique toutefois qu'il reste à son entière disposition pour chercher à élaborer un texte satisfaisant si la Commission devait revoir son jugement sur ce point.

12. M. OUCHAKOV note que si le projet d'article 15 ne soulève pas de difficultés, il en va différemment du projet d'article 16.

13. La définition de la dette d'Etat donnée dans cette disposition est formulée en termes généraux, mais ne concerne, en réalité, que les dettes de l'Etat prédécesseur. L'alinéa *a* vise des obligations de droit international, et ne peut éventuellement susciter de problèmes qu'en cas d'interprétation trop large de la notion de sujet du droit international. Certains représentants à la Sixième Commission ont cependant estimé que la Commission avait adopté pour cet alinéa une approche trop théorique. M. Ouchakov considère au contraire que, plutôt que le fond, c'est l'expression « autre sujet du droit international » qui peut prêter à la critique. Il pense néanmoins, pour sa part, qu'il serait insuffisant de citer seulement les Etats et les organisations internationales sans mentionner les autres sujets du droit international, puisqu'il en existe en fait dans la vie juridique internationale contemporaine, comme l'atteste notamment l'exemple de la CEE. Une solution pourrait être de parler de personnes de droit international définies comme des entités qui, dans l'exercice de leurs fonctions supranationales, peuvent s'obliger selon le droit international. Ainsi, quand la Communauté contracte un engagement de droit international, elle oblige valablement ses membres, et constitue donc bien « un autre sujet du droit international ». L'histoire offre de même l'exemple des villes libres. Dans la vie contemporaine, Berlin-Ouest est reconnue comme une personne internationale, dont les relations internationales sont régies par le droit international.

14. Il existe donc, en dehors des Etats et des organisations internationales, des personnes régies par le droit international qui peuvent avoir une position de créanciers en droit international. Dès lors, la formule adoptée au projet d'alinéa *a* exprime bien un aspect de la réalité, et certains excès de la doctrine ne doivent pas détourner la Commission de constater l'existence de ces autres sujets du droit international. Cette dernière expression n'est d'ailleurs pas nouvelle, puisqu'elle figure à l'arti-

cle 3 de la Convention de Vienne de 1969⁴ et dans divers autres traités de codification. Rien ne semble donc s'opposer à ce que la Commission l'emploie dans son projet.

15. Au sujet du projet d'alinéa *b*, M. Ouchakov rappelle que les membres de la Commission qui ont insisté pour que le texte comporte cette disposition l'ont fait avec la claire intention de chercher à protéger des personnes privées, et, spécialement, des personnes privées étrangères, en cas de succession d'Etats. Il semble en effet souhaitable et possible de chercher à sauvegarder les intérêts légitimes des personnes morales ou physiques de droit privé dans le cadre du projet de la Commission. M. Ouchakov constate que l'URSS elle-même a, parmi ses ressortissants, des personnes morales de droit civil qui ne sont pas des organes de l'Etat et qui concluent, par exemple, des accords de prêt. Il est légitime qu'un Etat souhaite sauvegarder les intérêts de ces personnes en matière de succession d'Etats.

16. Néanmoins, si l'alinéa *b* est acceptable selon une telle logique, il semble, en revanche, insuffisamment efficace pour protéger tous les intérêts de toutes les personnes de droit privé, puisqu'il ne concerne que les personnes privées ressortissantes d'un Etat tiers, et non celles qui seraient ressortissantes de l'Etat prédécesseur. En outre, il ne protège que les titulaires d'obligations financières, et non ceux d'autres types de créances. Sa portée est donc très limitée, et le but initialement visé n'est pas atteint. Qui plus est, les personnes privées intéressées ne pourraient pas adresser leurs revendications directement à l'Etat prédécesseur ou à l'Etat successeur. Elles seraient tenues de faire valoir leurs droits devant l'autorité compétente selon le droit applicable, c'est-à-dire selon le droit du contrat, qu'il s'agisse du droit interne d'un Etat ou d'une juridiction arbitrale. On irait de la sorte au-devant de difficultés de principe considérables, puisque le droit international est étranger aux relations avec des personnes privées, les contrats étant toujours conclus selon le droit interne d'un Etat ou selon le droit du contrat lui-même. Enfin, si l'alinéa *b* était maintenu, l'alinéa *a* deviendrait inutile.

17. M. Ouchakov pense, par conséquent, que la nécessité de protéger les droits légitimes des personnes privées en cas de succession d'Etats milite pour la rédaction d'une disposition différente, sous la forme d'une clause de sauvegarde qui prévoirait que les articles du projet sont sans effet en ce qui concerne les droits et obligations des personnes privées physiques et morales. Il observe à ce sujet que le paragraphe 1 du projet d'article 18 revêt la forme d'une clause de sauvegarde. Il est d'ailleurs, en principe, favorable à cette disposition, qu'il a acceptée en première lecture, bien qu'il fût hostile à l'alinéa *b* de l'article 16.

18. Toutefois, il doute désormais qu'un article tel que l'article 18 soit suffisant pour protéger l'ensemble des droits et obligations des personnes privées, puisque, au-delà des créanciers d'obligations financières, il faut aussi protéger d'autres personnes titulaires d'autres types de créances. La clause de sauvegarde devrait donc être formulée en des termes de portée plus vaste et figurer

⁴ Voir 1659^e séance, note 7.

dans la section consacrée aux dispositions générales, de manière à s'appliquer à toutes les créances concernant non seulement les dettes, mais aussi les biens et les archives d'Etat. C'est d'ailleurs en ce sens que semble travailler le Comité de rédaction.

19. Enfin, M. Ouchakov déclare, au sujet des « dettes odieuses » (v. A/CN.4/345 et Add.1 et 2, par. 135, 136, 146, 160), que si ces dettes existent la question de leur définition a une portée qui dépasse celle de la succession d'Etats. En effet, si ces dettes sont dépourvues d'effet juridique selon le droit international, elles le sont nécessairement à tout moment, et pas seulement à celui de la succession d'Etats. Le problème dépasse donc le domaine du projet d'articles, et ne peut être réglé dans ce cadre limité. Au surplus, si ces dettes existent, elles concernent plutôt la succession non pas d'Etats, mais de gouvernements, et renvoient essentiellement au cas où le gouvernement précédent était lui-même odieux et où le nouveau régime mis en place répond à la volonté populaire. En résumé, M. Ouchakov ne croit pas que les dettes odieuses entrent dans le cadre du projet, qui concerne expressément et exclusivement la succession d'Etats. Quoi qu'il en soit, la prudence s'impose en la matière, et une définition de ce type de dettes ne pourrait reposer que sur des critères concrets.

20. M. REUTER partage les inquiétudes exprimées par le Rapporteur spécial, à qui il apporte son appui.

21. Au sujet des dettes odieuses, M. Reuter considère que la Commission pourrait élaborer le texte d'une disposition, mais il s'en remet à l'opinion du Rapporteur spécial, compte tenu notamment du temps disponible. Il estime toutefois que la Commission devrait au moins aborder la question dans son commentaire.

22. Les observations faites par M. Ouchakov sur ce point comme sur d'autres soulèvent un problème qui rend M. Reuter hésitant quant au sens même des termes « obligation financière » dans le projet d'article 16. Il convient en effet de préciser si la Commission vise là les seules obligations dont l'origine première est financière – c'est-à-dire les seules dettes nées de contrats d'emprunt –, ou si elle englobe aussi toutes les opérations qui se traduisent, à un moment ou à un autre, par des obligations financières. Ainsi, un Etat agresseur peut en effet être tenu d'obligations délictuelles à la suite de l'agression qu'il a commise, et il est souhaitable que l'Etat successeur reste tenu. En revanche, si un Etat a contracté un emprunt avant une agression pour financer des préparatifs militaires à cette fin, le fait de considérer que la dette ainsi née a une cause illicite absolue priverait l'emprunt de toute validité *ab initio*, et rendrait donc la dette inexistante.

23. Il convient par conséquent de préciser la notion d'obligation financière, et M. Ouchakov a indiqué qu'elle devrait avoir, selon lui, un sens très large et viser tout engagement qui peut se résoudre par une obligation financière, notamment en cas d'inexécution.

24. Au sujet de l'alinéa *a*, M. Reuter approuve les observations faites par M. Ouchakov quant à la formule « autre sujet du droit international ». Il rappelle que la Commission a finalement décidé d'utiliser cette même expression dans le domaine du droit des traités. Il peut accepter la position de M. Ouchakov tout autant que la

suppression de l'expression, suppression qui pourrait toutefois rendre contradictoires les alinéas *a* et *b*.

25. Cela étant, le maintien de la formule « tout autre sujet du droit international » laisserait la porte ouverte à des tendances contestées selon lesquelles certaines entités de droit privé ont aussi la qualité de sujets du droit international. M. Reuter pense que la Commission ne doit pas prendre parti dans ces controverses doctrinales, et signaler le choix de cette attitude dans son commentaire.

26. Au sujet de l'alinéa *b*, il est à la fois en accord et en désaccord avec M. Ouchakov, car il n'est pas certain lui non plus qu'une telle disposition soit inutile, mais pense qu'elle pourrait être rédigée différemment. A titre d'exemple, il fait observer que certaines conventions internationales du travail peuvent prévoir une protection qui se traduit par des obligations financières d'un Etat envers des particuliers, même étrangers. Dès lors, si un Etat viole un tel instrument au détriment de ressortissants étrangers sur son propre sol, les éventuels Etats successeurs peuvent être tenus des obligations ainsi nées à la charge de l'Etat prédécesseur. Certes, les victimes n'auront pas d'action directe contre l'Etat débiteur, et devront passer par le canal de l'Etat de leur nationalité. Il est néanmoins possible qu'un recours leur soit reconnu sous la forme d'une plainte auprès d'une organisation internationale. En effet, la pratique contemporaine connaît des cas où des particuliers peuvent bénéficier d'une certaine protection par des moyens de droit international. Dans cette optique, l'alinéa *b* n'est pas totalement inutile.

27. Une solution de compromis pourrait consister à maintenir un alinéa *b* rédigé, par exemple, comme suit :

« de toute autre obligation financière reconnue par une règle de droit international comme étant à la charge d'un Etat ».

En choisissant une telle formule, la Commission ne prendrait pas parti sur le point de savoir quelles peuvent être les obligations internationales d'un Etat à l'égard d'un particulier, mais réglerait la situation dans les cas où de telles obligations existent. Une solution de ce type pourrait être utile à titre de compromis pour éviter un débat de fond sur le sujet, comme le souhaite le Rapporteur spécial.

28. M. ALDRICH estime qu'il est important de garder l'idée contenue à l'alinéa *b* de l'article 16.

29. Il ne fait guère de doute qu'en droit international une succession d'Etats n'a pas pour effet de dégager l'Etat successeur des obligations liées aux dettes de l'Etat prédécesseur, mais il semble qu'au cours de l'élaboration du projet d'articles la Commission en soit pratiquement venue à considérer qu'il fallait se garder de traiter des obligations des Etats envers des personnes privées. Le but du projet, tel que le conçoit M. Aldrich, est d'énoncer le droit de la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes, et les articles concernent principalement les droits et les obligations des Etats successeurs et prédécesseurs, et, dans certains cas, des Etats tiers. Toutefois, dans le cas des dettes d'Etat, il n'y a, à son avis, aucune raison de limiter le projet d'articles aux dettes envers les Etats ou les organisations internationales, et tout milite en faveur d'une extension du projet aux effets

de la succession d'Etats en ce qui concerne toutes les dettes de l'Etat, quel qu'en soit le créancier.

30. Le projet d'articles doit être interprété de façon très restrictive dans le temps, car il se rapporte aux droits et obligations de l'Etat prédécesseur et de l'Etat successeur au moment de la succession d'Etats. Par conséquent, M. Aldrich estime que les articles sur les dettes d'Etat ont trait non pas aux droits de l'Etat prédécesseur ou de l'Etat successeur de modifier, de renier ou de ne plus reconnaître une dette, mais uniquement aux conséquences juridiques du simple fait de la succession ; or, l'une de ces conséquences est que l'Etat successeur n'est pas déchargé des dettes de l'Etat prédécesseur par la succession. Voilà ce que l'article 16 dit et doit dire.

31. Pour exprimer la même idée en termes politiques, on peut dire que le projet d'articles s'inspire de l'histoire des trente dernières années, qui a connu de nombreux cas de succession d'Etats. Il faut espérer qu'il constituera un cadre pour le règlement des futurs cas de succession d'Etats, qui seront probablement beaucoup moins nombreux que par le passé. C'est peut-être pour cette raison que d'aucuns considèrent qu'une convention de ce genre revêt un intérêt plus symbolique que pratique — bien que, pour sa part, M. Aldrich estime qu'elle présente une utilité considérable pour l'avenir et soit confiant en son adoption.

32. En même temps, il faut bien reconnaître que le projet d'articles n'a guère de quoi susciter l'enthousiasme d'un nombre important de pays, et que certains de ses aspects sont même franchement rebutants pour quelques-uns, notamment certaines des anciennes puissances coloniales. Pour M. Aldrich, il s'agit plutôt de savoir quelle peut être l'utilité de l'éventuelle convention. A part l'article 16 et la protection accordée aux droits des créanciers, notamment les créanciers privés, M. Aldrich n'est pas sûr que la convention soit d'une grande utilité, et, à son avis, la suppression de cet article pour maintenir le caractère interétatique de l'obligation dans l'ensemble du texte aurait la fâcheuse conséquence de priver celui-ci de toute force.

33. M. Aldrich pense naturellement, comme M. Ouchakov, que les dettes ne sont qu'un des aspects de la question à laquelle la Commission se trouve confrontée, et que l'idéal serait que le projet d'articles porte aussi sur les autres obligations. Cependant, il considère que si le champ d'application du projet a été limité aux biens, archives et dettes d'Etat, c'est certainement pour des raisons tout à fait valables, et que ce n'est pas parce qu'il n'a pas été possible d'inclure d'autres catégories d'obligations de l'Etat qu'il faut que la seule obligation effectivement prévue soit en outre limitée aux relations avec les autres Etats et les organisations internationales. Si elle établit un texte qui cherche à éviter les effets illicites de la succession d'Etats sans prévoir les effets licites, qui peuvent avoir une importance considérable pour un grand nombre d'investisseurs, la Commission risque d'être accusée d'avoir produit une convention inutile. Cela serait très regrettable après les travaux du Rapporteur spécial et des années d'effort de la part de la CDI. Il importe donc de faire preuve de discernement pour ne pas compromettre l'œuvre de la Commission.

34. L'alinéa *a* de l'article 16 ne soulève aucune difficulté particulière pour M. Aldrich, qui serait disposé

à laisser l'avenir régler la question de savoir quels sont les sujets du droit international. Il souscrit néanmoins, lui aussi, aux observations faites à la Sixième Commission de l'Assemblée générale selon lesquelles l'alinéa *a* est superflu, puisque l'alinéa *b* suffit : le problème des sujets du droit international peut ainsi éventuellement être laissé de côté.

35. M. Aldrich estime qu'il faut également se montrer prudent quant à l'application de la règle du consensus proposée par le Rapporteur spécial dans le cas des dettes d'Etat. Si cette règle était appliquée, elle devrait l'être uniformément, ce qui impliquerait non seulement la suppression de l'alinéa *b* de l'article 16, mais aussi celle de l'article 9, et mettrait en question, pour ce qui est de M. Aldrich, le paragraphe 2 de l'article 20.

36. Le projet d'articles présentera plus d'utilité pour la communauté internationale s'il n'est pas limité aux seules obligations entre Etats. Toutes les considérations pratiques militent en faveur du maintien d'une disposition indiquant clairement que la succession d'Etats ne décharge pas l'Etat successeur des dettes de l'Etat prédécesseur.

37. M. RIPHAGEN dit qu'il aborde le problème sous un angle un peu différent de celui des autres membres de la Commission.

38. Le projet d'articles commence par traiter les aspects juridiques du passage d'un territoire d'un Etat à un autre, et régit ensuite incidemment le passage des biens, des archives et des dettes d'Etat. Considérée sous cet angle, il lui semble que la question des dettes doit être examinée du point de vue économique : en d'autres termes, les avantages du passage des biens, des droits et des intérêts de l'Etat peuvent très bien être accompagnés d'une charge financière correspondante. Il ne serait pas très utile de limiter le projet d'articles aux charges financières, relativement peu nombreuses, qui découlent des obligations d'un Etat à l'égard d'un Etat tiers, d'une organisation internationale, ou s'ils existent, d'autres sujets du droit international. Par conséquent, tout en comprenant bien pourquoi le projet d'articles doit être limité aux conséquences de la succession d'Etats entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, M. Riphagen estime que le libellé de l'article 16 est satisfaisant — et, à cet égard, il rappelle que l'alinéa *b* a été inséré précisément en raison de l'importance que revêtent les charges financières pour l'Etat successeur.

39. M. ŠAHOVIĆ se prononce pour le maintien de l'alinéa *b* de l'article 16.

40. Cette disposition a fait l'objet de nombreuses observations de la part des gouvernements, mais celles-ci portent sur des points que la Commission a dûment pris en considération avant d'adopter son projet d'articles en première lecture, et il serait vain de rouvrir un débat sur ces points en deuxième lecture. D'ailleurs, l'article 16 s'inscrit bien dans le cadre du projet. L'article 1^{er} et les articles 4 et 15 sont des dispositions qui précisent d'une manière générale que les articles du projet s'appliquent aux effets de la succession d'Etats dans des matières autres que les traités, et tout particulièrement aux biens d'Etat et dettes d'Etat. Il ne ressort pas de ces articles que le projet s'applique seulement aux effets de la succession d'Etats dans les rapports entre l'Etat prédécesseur et

l'Etat successeur. Par conséquent, la Commission s'est efforcée de régler toutes les questions que peut soulever une succession d'Etats en matière de dettes d'Etat, en prenant en considération les diverses situations où peuvent se trouver les Etats en cause. Après avoir défini les notions de bien d'Etat et de dette d'Etat, elle a constaté qu'elle ne pouvait pas se limiter aux seuls rapports internationaux en matière d'obligations financières à la charge d'un Etat, et qu'elle devrait tenir compte des répercussions qu'une succession pourrait avoir sur la position des autres créanciers étrangers.

41. En conséquence, M. Šahović est pour la première solution mentionnée par le Rapporteur spécial (A/CN.4/345 et Add.1 et 2, par. 154), à savoir le maintien de l'alinéa *b* de l'article 16 – la suppression de cette disposition ne lui paraissant d'ailleurs pas devoir donner une réponse aux problèmes qui peuvent se poser dans le processus de succession en matière de dettes d'Etat. Une autre solution consisterait à essayer de modifier le libellé de cet alinéa, mais sans pour autant revenir sur la position adoptée par la Commission.

42. Enfin, M. Šahović fait observer que non seulement les articles généraux auxquels il s'est référé militent en faveur du maintien de cette disposition, mais aussi certains articles particuliers, comme l'article 18, dont le paragraphe 1 se réfère directement aux « droits et obligations des créanciers », compris dans le plus large sens de cette notion.

43. M. OUCHAKOV ne nie pas l'importance que peuvent présenter les obligations financières de l'Etat prédécesseur envers des personnes privées étrangères, et il reconnaît que ces obligations sont à la charge de l'Etat successeur après la succession d'Etats. Le seul problème est celui du droit qui est applicable à ces obligations. Pour les obligations visées à l'alinéa *a* de l'article 16, c'est évidemment le droit international public, tandis que pour les obligations visées à l'alinéa *b* c'est le droit interne ou le droit international privé. La Commission a rédigé des articles applicables aux biens d'Etat. En plus des biens d'Etat, il existe des biens appartenant à des personnes privées, que la Commission a jugé bon de prendre en considération à l'alinéa *b* de l'article 16. Si ces biens privés sont l'objet d'une succession d'Etats, leur sort ne dépend pas du droit international, mais du droit interne. Ce n'est donc pas par le biais du droit international que les droits des personnes privées, physiques ou morales, pourront être protégés.

44. M. CALLE Y CALLE dit que les Etats ont, comme chacun sait, de lourdes dettes. Cependant, l'article 16 ne se rapporte pas, et ne doit pas se rapporter, à toutes les dettes contractées par des Etats. Il définit plutôt un type spécial de dette, à savoir une dette contractée par un Etat envers une autre partie avec laquelle il a entretenu des relations reconnues par le droit international. A l'alinéa *a* de l'article 16, le mot « internationale » aurait pu être ajouté après les mots « obligation financière », « internationale » signifiant « entre Etats ». En revanche, le libellé de l'alinéa *b* est extrêmement large et porte sur des types de relations autres que celles qui sont reconnues par le droit international. Pour éviter toute confusion, il serait donc préférable de supprimer l'alinéa *b* du projet d'article 16.

45. Il faudrait cependant ajouter une disposition ailleurs dans le projet pour sauvegarder les droits des particuliers.

46. M. ALDRICH, en réponse aux remarques de M. Ouchakov, précise que lui-même se réfère au droit international. Le projet d'articles détermine les effets d'une succession d'Etats en droit international, et l'alinéa *b* de l'article 16 prévoit que l'un de ces effets est que l'Etat successeur succède aux dettes de l'Etat prédécesseur, notamment aux dettes envers des particuliers. C'est là une question de droit international que M. Aldrich veut voir clairement mentionnée dans le texte. Si, immédiatement après la succession d'Etats, un Etat exproprie des biens ou renie une dette, cela relève du droit international. Peut-être M. Ouchakov et lui-même ne seront-ils pas d'accord sur la question de savoir si l'Etat a le droit de prendre une telle mesure à l'égard de ressortissants étrangers, mais M. Aldrich estime que, pour le moment, ils devraient pouvoir admettre, tous deux, qu'en droit international la succession d'Etats emporte la succession aux dettes, à la fois publiques et privées, de l'Etat prédécesseur.

47. M. FRANCIS demande au Rapporteur spécial si, selon la définition qui en est donnée, les biens d'Etat ne recouvrent que les droits de l'Etat prédécesseur vis-à-vis d'un autre Etat, ou s'ils s'entendent de ses intérêts vis-à-vis d'une partie autre qu'un autre Etat.

La séance est levée à 18 heures.

1672^e SÉANCE

Mardi 16 juin 1981, à 10 heures

Président : M. Robert Q. QUENTIN-BAXTER

Présents : M. Aldrich, M. Barboza, M. Bedjaoui, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Francis, M. Jagota, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Verosta.

Succession d'Etats dans des matières autres que les traités (suite) [A/CN.4/338 et Add.1 à 4, A/CN.4/345 et Add.1 et 2]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION :
DEUXIÈME LECTURE (suite)

ARTICLE 15 (Portée des articles de la présente partie) *et*
ARTICLE 16 (Dette d'Etat) ¹ [fin]

1. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) rappelle qu'à la fin de la séance précédente M. Francis a fait un rappor-

¹ Pour textes, voir 1671^e séance, par. 1.