

Document:-
A/CN.4/SR.1445

Compte rendu analytique de la 1445e 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>)*

sa codification. Comme M. El-Erian l'a souligné¹⁷, la Commission doit veiller à la stabilité des relations internationales et à la coexistence pacifique des Etats. A cet égard, l'article proposé par M. Ouchakov n'est pas d'une grande utilité, puisqu'il ne fait qu'énoncer le principe de la table rase. Or, même en cas de naissance d'un nouvel Etat, ce principe n'est pas absolu, car il reste toujours quelque chose de la situation antérieure.

56. C'est pourquoi M. Verosta donne raison au Rapporteur spécial, qui a essayé de formuler, sinon des règles, du moins des indications très précieuses pour le « package deal » qui intervient généralement. On ne saurait faire du principe de la table rase un principe d'application générale et passer sous silence la question des dettes de l'Etat prédécesseur à l'égard du territoire dépendant, dont il est question au paragraphe 1 de l'article proposé par le Rapporteur spécial. Il en va de même des questions visées aux paragraphes 2 et 3, qui nécessitent des indications en vue du « package deal ». Certes, il sera peut-être difficile d'appliquer ces dispositions, mais les critères du profit effectif et de la proportion équitable sont deux critères qui doivent servir de base à tout « package deal ». Comme les paragraphes 2 et 3 reflètent une même idée, le Comité de rédaction pourrait envisager de les fusionner. En ce qui concerne le paragraphe 4, M. Verosta éprouve certains doutes, déjà exprimés par d'autres membres de la Commission, et en particulier par M. Sette Câmara. En revanche, il juge que le paragraphe 5 est très important pour le « package deal » : on ne saurait passer outre aux garanties de l'Etat prédécesseur. Il accepte aussi en principe le paragraphe 6, que le Comité de rédaction pourrait néanmoins raccourcir.

La séance est levée à 13 heures.

¹⁷ Ci-dessus par. 27.

1445^e SÉANCE

Mercredi 22 juin 1977, à 10 h 10

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. 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 (*fin*)

NOUVEL ARTICLE (Etats nouvellement indépendants)¹ [*fin*]

1. M. DÍAZ GONZÁLEZ dit que ceux des membres de la Commission qui ont suivi les activités de l'ONU en

faveur de la décolonisation ou qui ont participé personnellement à ces activités — lesquelles constituent l'un des aspects les plus positifs de l'œuvre de l'Organisation — ne peuvent que souscrire au contenu du chapitre V du neuvième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/301 et Add.1) et aux exemples de décolonisation qu'il a donnés à l'appui de son nouvel article.

2. On ne saurait affirmer qu'il existe de bonnes et de mauvaises puissances coloniales : partout où on le rencontre, le colonialisme est semblable à lui-même, et synonyme d'exploitation des ressources naturelles, d'utilisation d'un territoire à des fins militaires ou d'agression contre la population locale. Le fait pour un territoire de passer des mains d'une puissance coloniale dans celles d'une autre n'est pas la garantie d'une domination plus juste, mais simplement la preuve que la deuxième puissance coloniale est plus forte, sur le plan militaire ou économique, que la première. Certains Etats feraient bien de mettre leurs lois en application, car s'ils proclament le principe de l'égalité de tous les hommes dans leur législation, ils pratiquent la discrimination en deçà et au-delà de leurs frontières. Ce n'est nullement une coïncidence si, dans ces pays, les classes dominantes du point de vue politique le sont aussi du point de vue économique, car elles ont procédé à des investissements très importants dans les territoires coloniaux de leur pays et persévèrent dans cette voie.

3. Certains membres de la Commission prétendent qu'au titre de la réparation des effets du colonialisme il conviendrait que le territoire autrefois dépendant rembourse aux contribuables de la puissance coloniale leur contribution financière au maintien de la politique d'oppression pratiquée par leur pays; cela reviendrait à appliquer à rebours la doctrine de Tchitcherine² à la population de l'Etat nouvellement indépendant, en l'invitant à payer le prix de ses chaînes. On a aussi fait valoir, à propos de la charge d'endettement des Etats nouvellement indépendants, que la source de tous les maux résidait dans les mesures adoptées par l'OPEP, alors que ces mesures sont en fait la première manifestation indépendante par des nations faibles de leur droit inaliénable à disposer librement de leurs ressources naturelles. Si tant est qu'il y ait lieu de parler des décisions de l'OPEP, il faut les situer dans leur contexte historique, en mentionnant, par exemple, le fait que pendant cinquante ans, au cours desquels les prix des produits manufacturés et des connaissances techniques de l'étranger sont montés en flèche, un pays comme le Venezuela n'a touché que 50 cents des Etats-Unis par baril de pétrole exporté. M. Díaz González se rend parfaitement compte que la Commission n'est pas le lieu où attaquer le colonialisme et défendre l'OPEP — mais ce n'est pas non plus le lieu où faire le contraire.

4. Les règles juridiques n'ont de valeur que si elles procèdent de la réalité et tiennent compte des conditions dans lesquelles elles sont censées s'appliquer. Si la Commission a véritablement pour tâche de développer le droit international, il lui faut non pas préserver des règles issues du contexte social de l'ère coloniale, mais donner aux Etats nouvellement indépendants une chance de défendre leurs

¹ Pour texte, voir 1443^e séance, par. 1.

² Voir A/CN.4/301 et Add.1, par. 157.

intérêts et d'assurer la poursuite harmonieuse de leur développement économique et social. Tout comme le droit interne, le droit international contemporain devrait être fondé sur la justice sociale — une justice qui serait la même pour les grandes puissances et les petits Etats, pour les pays riches et les pays pauvres.

5. Cette façon de voir devrait logiquement conduire à accepter le projet d'article proposé par M. Ouchakov^a, qui constitue l'application du principe de la table rase et correspond à la position adoptée par les pays d'Amérique latine lors de leur accession à l'indépendance. M. Díaz González préfère toutefois l'article de synthèse du Rapporteur spécial, pour la simple raison qu'il représente un compromis et un moyen de progresser graduellement. La solution que propose le Rapporteur spécial marque un juste milieu, car, si un Etat nouvellement indépendant a effectivement profité de dépenses d'investissement, il est juste qu'il assume — dans une mesure équitable — les dettes correspondantes contractées en son nom par la puissance coloniale. Dans cet esprit, il conviendrait de remplacer, au paragraphe 2 de l'article, les mots « dépenses correspondantes » par « investissements correspondants ». Le paragraphe 6 dudit article reflète l'esprit de l'ensemble de la proposition du Rapporteur spécial, et se réfère à des principes qui ont été consacrés par la Charte des Nations Unies et qui sont devenus le fondement des relations internationales contemporaines. M. Díaz González propose de supprimer, dans ce paragraphe, le mot « gravement », vu que tout ce qui a pour effet de compromettre, à quelque degré que ce soit, l'économie d'un Etat nouvellement indépendant représente une atteinte à sa souveraineté, et est donc de ce fait interdit.

6. M. DADZIE, rappelant que le colonialisme a été condamné par l'ONU, se déclare choqué, pour ne pas dire plus, que l'on puisse encore, à l'époque actuelle, entretenir au sujet de ce système néfaste les opinions exprimées dans l'article dont M. Schwebel a cité des passages à la séance précédente. M. Dadzie présume que M. Schwebel lui-même ne partage pas ces opinions. Il note en effet que M. Schwebel a reconnu n'être pas un spécialiste de la question du colonialisme et qu'il a adopté une attitude relativement positive à l'égard du nouveau projet d'article proposé par le Rapporteur spécial.

7. Le PRÉSIDENT constate que certaines déclarations faites à la séance précédente et à la séance en cours n'ont avec la tâche de la Commission qu'un rapport indirect, dans la mesure où elles ont soulevé la question fondamentale de l'essence du colonialisme. Il estime que la Commission peut et doit s'appuyer, pour ses travaux, sur les principes qui ont été bien établis par des décisions de l'Assemblée générale et par la pratique de l'ONU eu égard au colonialisme. Il n'appartient pas à la Commission de porter un jugement sur les questions sous-jacentes au sujet.

8. M. SCHWEBEL dit qu'il fait grand cas des remarques du Président et des autres membres de la Commission, notamment de M. Dadzie. Il rappelle qu'il a commencé sa déclaration, à la séance précédente, en indiquant qu'il jugeait le colonialisme indésirable — point sur lequel la

Commission ne lui paraît pas divisée. A son avis, l'auteur de l'article qu'il a cité n'exprime pas d'opinion pour ou contre le colonialisme; il ne parle pas de ce que le Président a appelé les « questions sous-jacentes ». Il examine simplement la question de savoir si le colonialisme a abouti partout et toujours à une exploitation économique sous forme de profits anormaux pour la puissance métropolitaine ou ses ressortissants. C'est là une question légitime, qui intéresse les travaux de la Commission dans la mesure où des questions du même genre ont été soulevées au cours du débat et dans le rapport du Rapporteur spécial, où elles occupent une grande place.

9. Après avoir réfléchi au débat et, en particulier, aux critiques très pertinentes dirigées contre le paragraphe 6 de l'article refondu proposé par le Rapporteur spécial, M. Schwebel souhaite retirer sa suggestion de modifier ce paragraphe, et recommande plutôt sa suppression.

10. Le PRÉSIDENT, parlant en tant que membre de la Commission, dit que la plupart des observations qu'il avait à l'esprit ont déjà été faites par d'autres membres. Sir Francis Vallat félicite le Rapporteur spécial du caractère extrêmement détaillé, complet et équilibré de son rapport et, dans l'ensemble, de son projet d'articles.

11. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial), résumant le débat consacré au nouvel article relatif aux Etats nouvellement indépendants, approuve M. Francis, M. Sette Câmara et M. El-Erian, qui estiment, contrairement à M. Schwebel, que l'œuvre de codification de la Commission se justifie en l'occurrence, bien que la plupart des pays colonisés aient accédé à l'indépendance. Deux considérations militent en faveur de cette codification. D'abord, il reste non seulement de petits territoires dépendants (qui constitueront peut-être un jour des « mini-Etats »), mais aussi des territoires plus étendus, comme les enclaves sous domination espagnole situées dans la partie septentrionale du Maroc, Porto Rico et les Bermudes, et de grands territoires, comme la Namibie, la Rhodésie ou le Sahara occidental. Ensuite, les dispositions que rédige la Commission peuvent être utiles à la fois aux indépendances à venir et aux indépendances récentes, comme celles de l'Angola, du Mozambique et de la Guinée-Bissau, ou même aux indépendances plus anciennes. Leur utilité est particulièrement frappante en ce qui concerne les dettes d'Etat. En effet, le problème de la dette, et plus particulièrement du service de la dette, lequel s'échelonne parfois sur des années ou des décennies, est le type même de matière successorale qui survit longtemps après l'accession à l'indépendance. Certes, il est tard pour traiter ces questions, mais il n'est pas trop tard. Mieux aurait valu codifier cette matière en 1960, par exemple, lorsque a été adoptée la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale, contenant la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux.

12. M. Bedjaoui demande aux membres de la Commission de faire preuve de générosité dans la formulation de l'article à l'examen, même si cette générosité ne doit plus coûter grand-chose, en pratique, aux pays nantis. Au moment où l'on cherche à créer un nouvel ordre économique international, où s'esquissent un droit du développement et un droit au développement, où le concept de solidarité internationale commence à donner une sève

^a 1444^e séance, par. 19.

nouvelle au droit international public et où l'aide est peu à peu considérée comme un devoir international, la Commission ne peut pas rester en retrait; elle doit se montrer généreuse. Comme M. Quentin-Baxter l'a indiqué à la 1443^e séance, l'article à l'examen doit refléter la doctrine actuelle de l'ONU. Il ne saurait être question, dans ces conditions, de supprimer le paragraphe 6, comme le propose M. Schwebel. Il importe d'élaborer une disposition conforme à la réalité, telle qu'elle ressort des discussions de la CNUCED, de l'Assemblée générale ou de la Conférence sur la coopération économique internationale, lesquelles envisagent toutes la possibilité d'effacer les dettes contractées souverainement par les Etats nouvellement indépendants après leur décolonisation. Dès lors, on ne saurait *a fortiori* exiger des Etats nouvellement indépendants qu'ils répondent de dettes antérieures, nées du temps de la puissance coloniale et par la volonté de celle-ci, et qui au surplus n'ont pas toujours profité à ces pays du temps où ils étaient colonisés.

13. En attendant de régler le problème de l'endettement du tiers monde par un effacement de la dette, les pays riches créanciers financent le service de cette dette en accordant à certains débiteurs des prêts devant leur permettre de rembourser des emprunts antérieurs. En définitive, ce n'est donc même pas de générosité qu'il faut faire preuve, mais de réalisme. L'endettement vertigineux du tiers monde n'est que le résultat d'un système économique mondial injuste, qualifié de détérioration des termes de l'échange, et qui constitue un nouvel esclavage des temps modernes. A ce sujet, le Rapporteur spécial cite un auteur français qui a conseillé au Gouvernement de Sri Lanka de refuser de payer ses dettes, en mettant l'accent sur le prix scandaleusement bas payé pour ses exportations de thé. Il rappelle aussi que, à l'initiative du président Pompidou, les dettes contractées à l'égard de la France par 14 pays africains francophones ont été remises. Ces dettes n'étaient pas celles d'Etats successeurs, mais leur remise est quand même significative d'une certaine tendance.

14. A la base de l'article à l'examen, le Rapporteur spécial dit qu'il place deux principes : l'incapacité de payer et l'absence de profit retiré du produit de la dette. Comme ces principes n'ont pas été posés par les Etats nouvellement indépendants, mais par les puissances coloniales elles-mêmes, celles-ci ne sauraient maintenant les rejeter. En particulier, dans le Traité de Versailles, en 1919, les puissances alliées ont défendu ces principes concernant les colonies allemandes. Pour ce qui est de l'incapacité de payer, ce sont les Etats-Unis d'Amérique qui ont donné l'exemple, après la première guerre mondiale, ainsi qu'il est indiqué au paragraphe 381 du neuvième rapport. Le raisonnement tenu par le Gouvernement des Etats-Unis dans le cas cité est parfaitement conforme à l'esprit du paragraphe 6 de l'article proposé par le Rapporteur spécial. C'est pourquoi M. Bedjaoui s'étonne que M. Schwebel demande la suppression d'une disposition se référant à des principes que les Etats-Unis ont également défendus dans l'affaire de Cuba, en 1898.

15. Le problème angoissant que la charge de la dette pose aux pays sous-développés a été traité par M. Francis (1443^e séance), M. Calle y Calle, M. Sette Câmara et M. Tabibi (1444^e séance), qui considèrent que le para-

graphe 6 est fondamental, et qui iraient même jusqu'à faire valoir la notion d'incapacité de payer non seulement au paragraphe 6, où elle est liée à l'existence d'accords entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, mais aussi dans l'ensemble de l'article, et notamment au paragraphe 3. Pour sa part, M. Tabibi estime que le contenu du paragraphe 6 est si important qu'il faudrait en faire un article distinct. D'autres membres de la Commission, comme M. Quentin-Baxter (1443^e séance) et M. El-Erian (1444^e séance), ont montré que les idées qui sous-tendent le paragraphe 6 procèdent de la doctrine des Nations Unies.

16. La question du poids financier de l'endettement et celle de la capacité de payer se rattachent au problème général du développement. Selon l'Article 55 de la Charte des Nations Unies, ce problème est un problème international par excellence. Le développement est devenu une responsabilité collective de la communauté internationale tout entière. La Charte des droits et devoirs économiques des Etats⁴ rappelle aussi que « la responsabilité du développement de chaque pays incombe au premier chef à ce pays lui-même, mais qu'une action internationale concomitante et efficace est essentielle pour qu'il atteigne pleinement ses buts en matière de développement ». Une charge excessive de dettes serait donc incompatible avec cette action internationale pour le développement. Le développement est actuellement la condition essentielle de la paix internationale. Or, la course aux armements engloutit des sommes prodigieuses, qui trouveraient assurément un meilleur usage si elles étaient affectées au développement pacifique. Cet aspect économique de la paix a été souligné par les participants à la quatrième Conférence des chefs d'Etat ou de gouvernement des pays non alignés (Alger, 1973), qui ont parfaitement perçu les rapports entre leur retard économique et la domination politique et économique qu'ils subissent. Comme le président Salvador Allende l'a déclaré, « la relation dialectique est très évidente : l'impérialisme existe parce que le sous-développement existe; le sous-développement existe parce que l'impérialisme existe. » Et le pape Paul VI a affirmé, dans une encyclique, que « le développement est le nouveau nom de la paix ». Le Rapporteur spécial rappelle encore qu'à sa sixième session extraordinaire, tenue en 1974, l'Assemblée générale a adopté la Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international⁵ (qui est en quelque sorte à la souveraineté économique des Etats ce que la Charte des Nations Unies est à leur souveraineté politique).

17. Se référant au principe du profit que l'Etat nouvellement indépendant retire de l'affectation du produit de la dette, M. Bedjaoui met l'accent sur le contexte colonial d'exploitation qui a été celui de certaines réalisations économiques, sociales ou culturelles. Ces réalisations visaient avant tout au bien-être et à la prospérité de la puissance coloniale, ce qui fausse la notion de profit. Lorsque le peuple dépendant en profitait, ce n'était que par ricochet. Après l'indépendance, diverses installations se sont révélées difficiles à utiliser ou à reconvertir. A ce propos,

⁴ Résolution 3281 (XXIX) de l'Assemblée générale.

⁵ Résolution 3201 (S-VI).

M. Quentin-Baxter a parlé à la 1443^e séance du cas où la puissance coloniale laisse des biens importants, mais qui ne profitent pas à l'Etat nouvellement indépendant, non pas à cause du contexte colonial mais simplement parce que la puissance coloniale, plus riche, possédait dans la colonie des installations correspondant à un degré de puissance économique ou autre que l'Etat nouvellement indépendant n'a pas atteint. Il ne faut sans doute pas en déduire que la décolonisation se traduit, en elle-même, par un recul, ce qui reviendrait à dire, comme M. Schwebel l'a affirmé, que les peuples coloniaux vivaient dans de meilleures conditions du temps de la puissance administrante. Il n'en demeure pas moins que certains biens laissés dans le territoire dépendant par la puissance administrante (comme des bases militaires ou des rampes de lancement sophistiquées) ne peuvent être que difficilement reconvertis. Tel est le cas, en Algérie, d'une base militaire dotée d'installations souterraines anti-atomiques et d'un site d'expérimentation de bombes atomiques. Pour le Rapporteur spécial, il est évident que le passage de tels biens, lorsqu'ils ont été créés par des dettes, ne doit pas entraîner la prise en charge de ces dettes par l'Etat nouvellement indépendant, étant donné que celui-ci n'en a nullement profité.

18. Bien qu'il considère comme pertinents les principes dont s'inspire l'article à l'examen, M. Quentin-Baxter a dit qu'il ne comprenait pas leur agencement dans cette disposition. A cela, le Rapporteur spécial répond qu'il s'est référé aux principes d'équité, en les éclairant par trois considérations. En effet, dans l'arrêt qu'elle a rendu en 1969 dans les affaires du *Plateau continental de la mer du Nord*, la CIJ a invité les Etats à donner un contenu aux principes équitables, en fonction de situations de fait et de considérations propres à chaque cas⁶. Dans le cas des Etats nouvellement indépendants, ces considérations s'enchaînent selon un ordre logique. Il faut d'abord démontrer que l'Etat nouvellement indépendant a profité du produit de la dette. S'il en a profité, il faut qu'il soit capable de la payer. Même dans cette hypothèse, il faudrait prendre en considération l'exploitation coloniale; on ne fera renoncer les pays nouvellement indépendants à la revendication d'une indemnisation que si on les exonère des dettes coloniales. Le projet d'article à l'examen est entièrement conçu en fonction de ces trois considérations. Pour en exprimer le contenu sans détour, la Commission pourrait simplement s'inspirer du modèle de rédaction proposé par M. Ouchakov⁷. Ce projet de texte est si élégant et si concis qu'il se passe de toute démonstration.

19. Personnellement, le Rapporteur spécial estime cependant qu'il conviendrait d'y ajouter un paragraphe pour préciser que les accords entre l'Etat nouvellement indépendant et l'Etat prédécesseur ne doivent pas être léonins. Il ne faut pas que l'Etat prédécesseur profite de la faiblesse du nouvel Etat qui vient d'accéder à l'indépendance. Actuellement, le grand problème des Etats nouvellement indépendants réside dans les contraintes que leur imposent de tels accords. Pour les respecter, bien des pays continuent à payer des dettes anciennes, en s'endettant de nouveau. Il ne s'agit pas pour autant de priver l'Etat nouvellement

indépendant de son droit souverain de conclure un accord, ainsi que le craint M. Sucharitkul⁸. Il s'agit au contraire de le protéger, en se souvenant que certains accords de dévolution ont même parfois été conclus avant l'accession à l'indépendance. En outre, il faut démythifier la notion d'égalité souveraine des Etats, qui n'est qu'une hypocrisie du droit international. Pour être parfaite, la souveraineté devrait s'accompagner de l'indépendance économique.

20. Mise à part la position de M. Sucharitkul, les vues des membres de la Commission sur le problème des accords entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur se partagent selon deux tendances. D'un côté, M. Ouchakov a décidé de ne pas parler de ce genre d'accords, ni de leur validité ou de leur éventuel caractère léonin. Sans doute considère-t-il que cette question relève du droit des traités. Or, la Convention de Vienne⁹ est complétée par une déclaration sur l'interdiction de la contrainte lors de la conclusion de traités¹⁰. Pour le Rapporteur spécial, la position de M. Ouchakov ne semble pas en harmonie avec le projet d'article 13¹¹, relatif aux Etats nouvellement indépendants et aux biens d'Etat. Conformément à cette disposition, l'Etat prédécesseur ne peut conserver des biens qu'avec l'accord de l'Etat successeur. Les accords qui seraient conclus d'une manière non conforme à l'article 13 seraient considérés comme nuls *ab initio*. En revanche, selon l'article proposé par M. Ouchakov, l'Etat successeur pourrait assumer des dettes lourdes ou indues en vertu d'un accord, quelle qu'en soit la validité. Il existe donc un manque de symétrie entre ces deux dispositions.

21. D'un autre côté, M. Dadzie, M. Francis (1443^e séance), M. Calle y Calle et M. Sette Câmara (1444^e séance) souhaiteraient que le principe de la capacité de payer soit reflété dans l'ensemble de l'article. Certains d'entre eux voudraient ne pas parler de l'accord au paragraphe 6, afin que cette disposition couvre toutes les situations, même celles où il n'existe pas d'accord, tandis que d'autres souhaiteraient introduire l'idée de la capacité de payer au paragraphe 3, s'il en était question au paragraphe 6. Quant à M. Quentin-Baxter (1443^e séance), il a adopté une position moyenne : il a mis l'accent sur le caractère supplétif des règles qu'élabore la Commission; le but de la Commission est d'encourager les parties à conclure un accord, faute de quoi elles doivent se référer à ces règles. En l'occurrence, la Commission n'encourage l'accord des parties que dans certaines limites. La libre volonté de l'Etat prédécesseur et de l'Etat successeur se trouve subordonnée au respect par eux d'un principe intransgressible, celui de l'autodétermination des peuples. C'est la même situation que dans le cas de l'article 13.

22. Passant successivement en revue les différents paragraphes du nouvel article qu'il propose, M. Bedjaoui constate que le principe énoncé au paragraphe 1 a été reconnu comme évident par tous les membres de la Commission. M. Quentin-Baxter a même estimé qu'il

⁶ C.I.J. Recueil 1969, p. 46 à 50.

⁷ 1444^e séance, par. 19.

⁸ *Ibid.*, par. 51.

⁹ Voir 1417^e séance, note 4.

¹⁰ Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence (op. cit.)*, p. 307, doc. A/CONF.39/26, annexe.

¹¹ Voir 1416^e séance, note 2.

suffirait d'en parler dans le commentaire. Le principe énoncé au paragraphe 5 a aussi été considéré comme évident. M. Sette Câmara a estimé que la garantie devait être maintenue, M. Calle y Calle qu'elle était couverte par la définition de la dette d'Etat, qui se réfère à une obligation financière, et M. Quentin-Baxter que la garantie devait être évoquée dans le commentaire seulement. Quant aux paragraphes 2, 3 et 6, ce sont des paragraphes fondamentaux, dont il a déjà été amplement question. En ce qui concerne le paragraphe 3, le Rapporteur spécial tient cependant à rappeler que M. Calle y Calle a montré¹² qu'il pouvait s'interpréter de deux façons : ou bien il s'agit d'une compensation globale entre un passif général et un actif général, ou bien d'une relation directe entre un bien et une dette qui résulte directement de ce bien. Si la dernière interprétation était la bonne, on friserait la contradiction avec les articles relatifs aux biens, et notamment l'article 8, lequel précise que les biens passent sans compensation. On peut ajouter que l'application de principes équitables interdit de faire correspondre systématiquement un bien à une dette. C'est donc la première interprétation qui s'impose; il s'agit en quelque sorte d'un « package deal ». Enfin, M. Bedjaoui relève que M. Sette Câmara et M. Calle y Calle ont exprimé des doutes quant à l'application du paragraphe 1 aux deux cas de succession visés au paragraphe 4. Réflexion faite, le Rapporteur spécial est enclin à partager leurs préoccupations.

23. Tout en approuvant les lignes générales du projet d'article présenté par le Rapporteur spécial, M. Schwebel¹³ a émis des critiques très vives à propos de problèmes qui éloignent la Commission de son rôle et de ses objectifs. M. Bedjaoui ne saurait traiter ces critiques par l'indifférence, car elles reviennent à justifier un colonialisme dont les conséquences se font encore sentir pour 2,5 milliards d'hommes.

24. Dans son rapport, le Rapporteur spécial s'est abstenu d'émettre un jugement de valeur qui puisse être outrageant à l'égard de quelque puissance coloniale que ce soit : il s'est borné à constater des faits pour en tirer les conséquences sur le plan normatif. Ses observations ne doivent être prises ni comme une condamnation ni comme une absolution, mais comme une évocation édifiante de l'aventure humaine, dont il importe de tirer la leçon pour le présent et pour l'avenir. Il ne faut pas oublier, en effet, que l'impérialisme fait historiquement partie de cette aventure humaine et qu'il n'est propre ni à un seul pays, ni à une seule race, ni à une seule époque.

25. M. Bedjaoui fait tout d'abord observer que les cas de piraterie sur mer aux XVIII^e et XIX^e siècles mentionnés par M. Schwebel n'étaient pas le fait des Algériens, mais de l'impérialisme ottoman, qui avait colonisé l'Algérie et une partie du bassin méditerranéen, et il rappelle que la piraterie était de tous les temps — et l'œuvre notamment de ressortissants de pays occidentaux dont les faits de piraterie ont été illustrés par tant de films américains à grand succès et immortalisés par le talent d'acteurs de cinéma américains.

26. M. Bedjaoui aurait souhaité que M. Schwebel, songeant à l'anniversaire tout proche de l'indépendance des Etats-Unis d'Amérique, fît preuve, sinon de générosité, du moins d'un peu plus de justice à l'égard des peuples colonisés, au lieu de se livrer à un éloge passéiste et anachronique des bienfaits du colonialisme, en se retranchant derrière l'autorité d'un professeur de l'université Yale.

27. A propos des méfaits du colonialisme, dont M. Schwebel dit ne pas avoir d'expérience directe, M. Bedjaoui se contentera de citer l'historien Ki-Zerbo, président de l'Association des historiens africains et membre du Conseil exécutif de l'UNESCO, qui, à la question : « Sans le colonialisme, auriez-vous été un grand historien ? », a répondu : « Qui sait ? J'aurais pu être non seulement historien, mais fils et petit-fils d'historien si l'exploitation coloniale n'avait pas brisé mes aïeux et mon peuple. »

28. En tant que citoyen d'une nation éprise de liberté, M. Schwebel devrait comprendre que l'indépendance des peuples ne se mesure pas à l'aune des avantages économiques et ne se marchandise pas : elle est recherchée pour elle-même, et ne s'aliène pas en contrepartie d'un bien-être que l'ordre colonial n'a d'ailleurs jamais apporté et qu'il était dans sa nature intrinsèque de ne jamais apporter. C'est là le fond du problème. Même si aujourd'hui les peuples du tiers monde libérés des chaînes de la servitude sont moins heureux, ils ne peuvent regretter d'avoir brisé leurs chaînes. Il est d'ailleurs dérisoire de soutenir que c'est parce qu'ils sont indépendants qu'ils sont moins heureux, car c'est le système inique des relations économiques internationales qui est la cause de tous leurs maux. Il faut démonter et analyser les mécanismes de l'économie mondiale, conçus jusqu'ici non pour le tiers monde, mais contre lui. Celui-ci est, en effet, condamné à livrer une quantité sans cesse croissante de sa production d'énergie ou de matières premières pour acquérir dans les pays industrialisés le même produit, manufacturé avec ses propres matières premières, sa propre énergie, et même, parfois, sa propre main-d'œuvre émigrée et ses propres techniciens formés et restés dans les pays nantis vers lesquels s'organise la « fuite des cerveaux ». Ce nouvel esclavage des temps modernes, où le tiers monde doit travailler sans cesse davantage pour acheter le même tracteur ou la même machine, pendant que les pays développés travaillent de moins en moins pour acquérir la même quantité de pétrole ou de minerais, ne constitue en fait que la « partie visible de l'iceberg ». Le commerce mondial actuel, qui organise l'écart grandissant dû à la progression des prix des produits manufacturés et à la régression de ceux des produits primaires, exprime cet aspect de la situation.

29. Toutefois, au-delà de cet aspect, c'est toute l'inégalité actuelle qui est institutionnalisée dans un droit et dans des relations internationales qui ont séculairement conçu et organisé le retard des Etats du tiers monde comme une condition nécessaire du progrès des Etats industrialisés. C'est cette loi implacable de la détérioration des termes de l'échange qui est la source des maux du tiers monde, et c'est cette situation que le droit international public traditionnel a permise et facilitée. Il faut donc mettre peu à peu en place un système international dans lequel l'enrichissement continu des pays riches ne sera plus payé par l'appauvrissement progressif des pays pauvres.

¹² 1444^e séance, par. 6.

¹³ *Ibid.*, par. 32 et suiv.

C'est là l'ambition du nouvel ordre économique international.

30. A propos de Porto Rico, le Rapporteur spécial fait observer que ce n'est pas lui, mais la communauté internationale, qui a décidé de considérer ce territoire comme un territoire dépendant. Il ne faut donc pas lui reprocher, comme l'a fait M. Schwebel, de méconnaître la résolution 748 (VIII) de l'Assemblée générale, du 27 novembre 1953, qui considérait que Porto Rico avait acquis un nouveau statut constitutionnel et qu'en conséquence le Chapitre XI de la Charte des Nations Unies ne lui était plus applicable. Il faudrait plutôt s'en prendre à l'ONU elle-même, qui n'a cessé, par la suite, de prendre d'autres résolutions contraires pour réclamer l'indépendance de Porto Rico. Mais il faudrait pour cela faire preuve de cohérence dans le raisonnement. Or, M. Schwebel accorde une valeur juridique pleine et entière à la résolution 748 (VIII), et il met ensuite en doute la valeur normative des résolutions de l'Assemblée générale lorsqu'il conteste la portée juridique de la résolution 3281 (XXIX) par laquelle l'Assemblée a adopté la Charte des droits et devoirs économiques des Etats. M. Bedjaoui fait observer que la résolution sur Porto Rico a été adoptée en 1953, au moment où l'ONU ne représentait pas tous les peuples du monde, alors que la résolution qui contient la Charte des droits et devoirs économiques des Etats a été adoptée en 1974 par une communauté internationale beaucoup plus vaste. Il fait observer également qu'en 1953 les Etats-Unis disposaient d'une majorité automatique à l'ONU grâce à une clientèle docile, et que le monde industrialisé, qui a régné sans partage sur l'ONU pendant près de deux décennies, trouvait cette majorité automatique normale et juste parce qu'elle était, selon lui, l'expression de cette même démocratie du nombre qu'il rejette aujourd'hui.

31. C'est une attitude peu cohérente que celle qui consiste tantôt à reconnaître tantôt à rejeter telle ou telle résolution des Nations Unies. Pour bloquer le jeu démocratique à l'Assemblée générale, certains pays, qui ont perdu leur vieille majorité automatique, recourent à la technique du consensus, qui leur permet d'obtenir le maximum de concessions dans des textes de compromis qui atténuent la portée et le contenu des résolutions adoptées. Non contents de ce résultat, ils recourent ensuite à la technique des réserves, qui leur permet de ne pas se considérer comme concernés par ces résolutions. C'est cette attitude qui empêche de déboucher assez rapidement sur un nouvel ordre juridique international. Mais il s'agit d'un combat perdu d'avance, car la Charte des Nations Unies, en tant qu'instrument organique, a déjà beaucoup évolué grâce à ses gloses : l'Assemblée générale lui a donné un contenu dynamique et évolutif, suivant les besoins de la communauté internationale, et en a fait une charte vivante qui correspond aux aspirations d'un monde en pleine transformation. Les résolutions répétées de l'ONU font le droit de demain grâce à des sédimentations successives, comme l'a démontré le professeur Verdross dans son étude *Die Quellen des universellen Völkerrechts*¹⁴.

32. M. Schwebel a reproché à l'OPEP de contribuer à l'appauvrissement des pays du tiers monde. Cependant, les pays industrialisés n'ont jamais rien fait pour les pays les plus démunis. Lors de la Réunion des souverains et chefs d'Etat des pays membres de l'OPEP tenue à Alger en mars 1975, ceux-ci ont annoncé, dans une déclaration de solidarité qui n'a trouvé aucun écho dans la presse occidentale, qu'ils étaient prêts à vendre à prix coûtant le pétrole aux pays les plus démunis à condition que les pays nantis fassent, de leur côté, l'effort nécessaire pour modifier l'ordre économique international.

33. Si le tiers monde invoque le droit à réparation, dont a parlé M. Schwebel, c'est avant tout pour justifier le devoir d'aide des pays développés à l'égard des pays pauvres. Le schisme économique Nord-Sud représente en effet, de l'avis de M. Robert McNamara, compatriote de M. Schwebel, « une fissure sismique profondément creusée dans la croûte sociologique terrestre et susceptible de produire des secousses violentes », car si les nations riches ne réussissent pas à combler cette fissure, « personne ne sera finalement en sécurité, quelque importants que soient les stocks d'armements ».

34. La conception d'un développement planétaire a pris, avec l'action des pays non alignés, une force et une rationalité accrues. Si, pendant deux millénaires, l'Europe a écrit l'histoire du monde par ses soldats, ses marchands et ses missionnaires, et si elle a dominé la planète au nom de son droit, le temps est maintenant venu de mieux répartir les pouvoirs et les richesses, à l'intérieur des Etats aussi bien qu'entre eux.

35. Tout comme la très grande majorité des pays du monde, le droit international est aussi un droit « en développement ». Son évolution normative sera vraisemblablement plus rapide que son évolution institutionnelle — et peut-être la première imposera-t-elle la seconde. Ce droit ne sera probablement plus la traduction de relations de domination, d'inégalité ou d'hégémonie. Il ne sera probablement pas non plus un droit de relations égalitaires, mais plutôt un corps de règles où une part de plus en plus importante sera réservée aux relations d'équité. Le principe de l'équité inspirera de plus en plus l'élaboration et le respect de normes qui feront une place à l'inégalité correctrice ou compensatrice, pour permettre aux Etats du tiers monde de rattraper leur retard. La nouvelle fonction assignée au droit international est celle qu'a évoquée un compatriote de M. Schwebel, l'ambassadeur Arthur Goldberg, lorsqu'il a dit que le droit international devait servir « à supprimer la discrimination, à assurer le respect des droits de l'homme, à nourrir l'affamé, à instruire l'ignorant et à libérer l'opprimé ». Selon le vœu des pays en développement, ce droit international doit organiser un monde du partage, et non plus le partage du monde.

36. M. QUENTIN-BAXTER dit qu'en résumant le débat le Rapporteur spécial lui a fait prendre conscience du fait qu'il n'avait peut-être pas été parfaitement clair dans sa déclaration sur le projet d'article relatif aux Etats nouvellement indépendants¹⁵. Il a dit qu'à son avis les paragraphes 2, 3 et 6 et les trois principes qu'ils contenaient

¹⁴ Fribourg-en-Brisgau, Rombach, 1973.

¹⁵ 1443^e séance, par. 32 et suiv.

étaient au centre de l'article. Il s'est également demandé si le principe énoncé au paragraphe 6 devait porter uniquement sur la conclusion d'accords ou devait être établi indépendamment en tant que principe de base.

37. Pour développer ce point, il voudrait souligner que la notion de la capacité de payer est très large. Dans un sens, cette notion n'est que l'expression des principes fondamentaux des Nations Unies qui doivent guider la Commission dans ses travaux. Un de ces principes repose sur la notion de souveraineté sur les ressources naturelles, notion qui, à première vue, paraît presque tautologique, car elle revient à affirmer qu'un peuple est propriétaire de ses propres biens et que les Etats souverains exercent leur souveraineté sur leur propre territoire. On peut illustrer, à son avis, ce que ce principe implique vraiment en établissant un parallèle avec le droit interne. D'une manière générale, on estime qu'un individu doit payer ses dettes, mais on ne va pas jusqu'à affirmer qu'un individu doit mourir de faim pour satisfaire ses créanciers. La première priorité consiste à maintenir le débiteur en vie et en bonne santé. De même, le principe de la souveraineté sur les ressources naturelles signifie qu'un Etat ne doit pas être privé de manière détournée du pouvoir qu'il a officiellement de régler ses propres affaires en mettant la question de la dette au-dessus de celle de la libre détermination de l'Etat lui-même. Toutefois, on pourrait dire aussi que, dans le contexte actuel, le principe de la capacité de payer dérive de presque toute la pratique des Etats en matière de succession aux dettes. Des autorités comme le professeur O'Connell, le professeur Feilchenfeld et bien d'autres ont confirmé ce point. Ainsi, le principe de la capacité de payer dérive aussi bien des sources traditionnelles que de la pratique des Nations Unies.

38. M. Quentin-Baxter voudrait faire observer également que, lorsqu'on examine la question de savoir si certaines dépenses ont profité à un territoire dépendant, il n'est pas nécessaire de s'en tenir à des situations qui peuvent donner à penser que la puissance coloniale a effectué des dépenses dans son propre intérêt plutôt que dans celui du territoire concerné. Il se peut simplement que le territoire n'ait pas suffisamment de ressources pour maintenir l'appareil gouvernemental que la puissance métropolitaine elle-même jugeait nécessaire et approprié aux conditions de vie moderne. M. Quentin-Baxter pense notamment aux très petits Etats du Pacifique qui étaient auparavant administrés par la Nouvelle-Zélande et qui ont continué de lui être associés après leur accession à l'indépendance. Ces Etats n'ont pu maintenir leur système de gouvernement que grâce aux subventions qu'ils ont continué à recevoir de la Nouvelle-Zélande. Un cas encore plus frappant est celui de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, pays étendu et très accidenté qui, après son accession à l'indépendance, n'a pu maintenir son gouvernement qu'avec l'aide massive de l'Australie, l'ancienne puissance métropolitaine. Si l'on avait estimé que les subventions à la Papouasie-Nouvelle-Guinée devaient cesser au moment où ce pays est devenu indépendant, ou encore que la charge financière de l'appareil gouvernemental devait incomber à l'Etat nouvellement indépendant, cette charge aurait, à elle seule, largement dépassé les ressources immédiates du nouveau pays. Par conséquent, il y a un certain chevauchement entre la capacité de payer et le profit qu'un ancien

territoire dépendant peut retirer des dépenses de l'Etat prédécesseur, bien que chacune de ces deux notions soit parfaitement valable en soi.

39. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de renvoyer au Comité de rédaction les articles F, G et H¹⁶ ainsi que le texte de synthèse proposé par le Rapporteur spécial¹⁷. Le Comité de rédaction examinera ces dispositions compte tenu des observations faites à la Commission et, en particulier, du texte de l'article proposé par M. Ouchakov¹⁸.

*Il en est ainsi décidé*¹⁹.

La séance est levée à 13 heures.

¹⁶ A/CN.4/301 et Add.1, chap. V, sect. H.

¹⁷ 1443^e séance, par. 1.

¹⁸ 1444^e séance, par. 19.

¹⁹ Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1449^e séance, par. 4 à 54, et 1450^e séance, par. 1 à 6.

1446^e SÉANCE

Vendredi 24 juin 1977, à 10 h 10

Président : sir Francis VALLAT

Présents : M. Ago, 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. Tabibi, M. Tsuruoka, M. Verosta.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite*) [A/CN.4/285¹, A/CN.4/290 et Add.1², A/CN.4/298 et Corr.1, A/CN.4/L.253, A/CN.4/L.255]

[Point 4 de l'ordre du jour]

PROJETS D'ARTICLES

PRÉSENTÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION

1. Le PRÉSIDENT invite le Président du Comité de rédaction à présenter les textes adoptés par le Comité de rédaction pour les cinq premiers articles (art. 19, 19 *bis*, 19 *ter*, 20 et 20 *bis*) de la section 2 (Réserves) de la deuxième partie du projet d'articles sur les traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales ainsi que pour le titre de cette section 2 (A/CN.4/L.255).

ARTICLE 19 (Formulation des réserves dans le cas des traités entre plusieurs organisations internationales),

ARTICLE 19 *bis* (Formulation des réserves par des Etats et des organisations internationales dans le cas des traités entre des Etats et une ou plusieurs organisations

* Reprise des débats de la 1442^e séance.

¹ *Annuaire... 1975*, vol. II, p. 27.

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