

Document:-
A/CN.4/L.282

**Projet d'articles sur la succession d'États dans les matières autres que les traités:
mémoire présenté par M. Tsuruoka au sujet du paragraphe 2 de l'article 23 adopté par
la Commission**

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

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1978, vol. II(1)

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

DOCUMENT A/CN.4/L.282

**Projet d'articles sur la succession d'Etats dans les matières autres que les traités:
mémoire présenté par M. Tsuruoka au sujet du paragraphe 2
de l'article 23 adopté par la Commission**

[Original: anglais]
[20 juillet 1978]

1. A sa 1515^e séance, le 11 juillet 1978, la Commission a adopté l'article 23 proposé par le Président du Comité de rédaction, M. Schwebel. Le texte adopté en définitive par la Commission se lit comme suit:

Article 23. — Unification d'Etats

1. Lorsque deux ou plusieurs Etats s'unissent et forment ainsi un Etat successeur, les dettes d'Etat des Etats prédécesseurs passent à l'Etat successeur.

2. Sans préjudice de la disposition qui précède, l'Etat successeur peut, conformément à son droit interne, attribuer la totalité ou une partie quelconque des dettes d'Etat des Etats prédécesseurs à ses parties composantes.

2. Le paragraphe 1 reprend sans changement le libellé du paragraphe 1 de l'article 23 adopté par le Comité de rédaction (A/CN.4/L.272). L'avis général de la Commission a été que le paragraphe 1, tel que rédigé par le Comité de rédaction, est bien conçu et ne pose donc aucun problème sérieux de fond ou de forme. Je partage cet avis.

3. Le paragraphe 2, en revanche, soulève plusieurs difficultés. Ce paragraphe dispose, en substance, que l'Etat successeur, en cas d'unification d'Etats, peut attribuer unilatéralement à ses parties composantes les dettes d'Etat qu'il a héritées des Etats prédécesseurs. Cette disposition paraît contraire au principe de droit généralement admis en ce qui concerne les transactions financières, notamment celles qui ont un caractère transnational, selon lequel un débiteur ne peut modifier sans le consentement du créancier les conditions et modalités de l'obligation financière qu'il a assumée sur le plan juridique. C'est là un corollaire du principe bien connu *pacta sunt servanda*. L'attribution d'une dette à une autre entité constitue une modification extrêmement importante des conditions et modalités de cette dette, et ne doit, par conséquent, être autorisée qu'avec le consentement des créanciers intéressés. C'est pourquoi j'avais suggéré (1515^e séance, par. 7) d'insérer dans le texte du paragraphe 2 de l'article 23 proposé par le Comité de rédaction la formule « avec le consentement des créanciers intéressés ».

4. Au cours du débat de la Commission, un membre s'est déclaré opposé à l'insertion d'une telle formule en faisant valoir qu'exiger de l'Etat débiteur qu'il obtienne le consentement des créanciers (qui peuvent très bien être des personnes privées) pour attribuer ses dettes à ses parties composantes porterait gravement atteinte à sa souveraineté étatique, l'attribution des dettes de l'Etat

débiteur à ses parties composantes étant une affaire purement intérieure à cet Etat. Il m'est difficile de souscrire à un tel raisonnement. Quand un Etat emprunte de l'argent à une entité (que l'on présume être, en l'occurrence, une entité étrangère, à savoir un Etat étranger, une personne privée étrangère ou une organisation internationale), ledit Etat est tenu, comme n'importe quel débiteur, de respecter les conditions et modalités de cette transaction financière. C'est un principe bien établi dans la communauté des nations que le fait d'assujettir l'Etat débiteur à de telles conditions et modalités, dans le cas d'une transaction financière particulière, ne porte en rien atteinte à sa souveraineté. Cela est vrai quel que soit le créancier, l'atteinte à la souveraineté de l'Etat débiteur pouvant émaner aussi bien d'un Etat que de toute autre entité.

5. D'ailleurs, dans beaucoup de transactions financières transnationales, les conditions et modalités comprennent une clause autorisant l'Etat débiteur à modifier lesdites conditions et modalités (par exemple les échéances prévues pour le remboursement) si le créancier y consent. En pareil cas, l'exigence du consentement du créancier n'a jamais été considérée comme une atteinte à la souveraineté de l'Etat débiteur. Elle signifie simplement qu'un Etat débiteur ne peut pas modifier unilatéralement les conditions et modalités de la dette qu'il a contractée. Je ne vois pas pourquoi l'on ne devrait pas appliquer le même principe pour exiger le consentement des créanciers quand, en cas d'unification d'Etats, l'Etat successeur souhaite attribuer à ses parties composantes les dettes d'Etat des Etats prédécesseurs.

6. Plusieurs membres de la Commission ont aussi exprimé la crainte que les mots « avec le consentement des créanciers intéressés » n'aboutissent à une ingérence dans les affaires intérieures de l'Etat successeur. Selon ces membres, tout ce qui intéresse les créanciers, c'est de se faire rembourser, et la question de savoir comment l'Etat successeur réunira l'argent nécessaire au service de sa dette est une question purement interne qui ne les concerne pas. Je suis entièrement d'accord pour estimer que la question des dispositions prises par l'Etat successeur pour assurer le service de la dette est d'ordre purement interne. J'admets également qu'il n'est pas nécessaire d'exiger que les créanciers donnent leur consentement à ces dispositions. Cependant, telle n'était pas mon intention lorsque j'ai proposé d'ajouter les mots « avec le consentement des créanciers intéressés ». Ma proposition part de l'idée que le paragraphe 2 présenté par le

Comité de rédaction a pour objet de préciser non pas que l'Etat successeur est libre de prendre les dispositions qu'il lui plaît pour réunir les fonds nécessaires au remboursement des dettes d'Etat qu'il a héritées, mais que *l'Etat successeur est libre d'attribuer* ces dettes d'Etat à ses parties composantes conformément à son droit interne. L'attribution de la dette aux parties composantes de l'Etat successeur signifie, à mon sens, le transfert, de l'Etat successeur à ses parties composantes, de l'obligation de rembourser la dette. Je ne pense pas qu'il soit justifié de permettre à l'Etat successeur d'opérer pareil transfert unilatéralement, sans le consentement des créanciers intéressés. En l'occurrence, l'exigence d'un tel consentement n'a rien à voir avec la souveraineté de l'Etat successeur.

7. S'agissant de souveraineté, je serais plutôt d'avis que c'est le fait de ne pas exiger le consentement des créanciers qui risque de se traduire par une atteinte à la souveraineté des créanciers intéressés, lorsque ceux-ci sont des Etats. Tel qu'il est libellé, le paragraphe 2 permet à l'Etat successeur d'attribuer ses dettes internationales à ses parties composantes conformément à son droit interne, même si les créanciers sont des Etats. Cela signifie que le caractère d'une dette d'Etat peut être modifié unilatéralement par l'Etat successeur. N'est-ce pas là une atteinte à l'égalité souveraine des Etats créanciers, dans la mesure où l'Etat débiteur et les Etats créanciers ne sont pas traités de façon égale? Je pense que c'en est une. Les dettes d'Etat qui sont attribuées par l'Etat successeur à ses parties composantes deviennent les dettes des parties composantes en question. Cela veut dire soit que les dettes d'Etat qui étaient réglées par le droit international ne seront plus réglées par ce droit, soit que lesdites parties composantes sont devenues des sujets de droit international. Quelle que soit la position qu'on adopte, il est clair que le caractère des dettes d'Etat en question se trouve substantiellement modifié. L'Etat successeur ne doit pas être autorisé à opérer une telle modification par décision unilatérale: il doit être permis aussi aux Etats créanciers de participer sur un pied d'égalité à l'introduction de changements dans le caractère des dettes d'Etat.

8. D'autre part, le paragraphe 2 implique que les Etats créanciers sont obligés de se conformer au droit interne de l'Etat successeur, puisque l'attribution des dettes se ferait conformément à ce droit. N'y a-t-il pas là une atteinte à la souveraineté des Etats créanciers? Je pense que si. Le droit interne de l'Etat successeur est l'expression unilatérale de la volonté de cet Etat. Aucun autre Etat ne peut, en vertu de sa souveraineté, être soumis sans son consentement exprès à pareille expression unilatérale de la volonté de l'Etat successeur. C'est pour cette raison que, dans le passé, la Commission a soigneusement évité, autant qu'il était possible, tout renvoi au droit interne d'un Etat. Par conséquent, du point de vue de la souveraineté, ce n'est que si l'on exige le *consentement* des Etats créanciers que les dispositions du paragraphe 2 de l'article 23 échapperont à la critique.

9. J'admets que la modification proposée par M. Schwebel (et adoptée par la Commission) améliore considérablement le texte initial présenté par le Comité de rédaction, qui était le suivant:

2. *Les dispositions du paragraphe 1 sont sans préjudice de** l'attribution de la totalité ou d'une partie quelconque des dettes d'Etat des Etats prédécesseurs aux parties composantes de l'Etat successeur conformément au droit interne de l'Etat successeur.

De toute évidence, la formule « les dispositions du paragraphe 1 sont sans préjudice de... » ne convient pas, car elle permet à l'Etat successeur de restreindre par décision unilatérale l'application du principe de droit international énoncé au paragraphe 1. Je me félicite donc de la modification proposée par M. Schwebel, qui équivaut à reconnaître que, quoi que prévoie le paragraphe 2, la disposition du paragraphe 1 demeure applicable. Cependant, le paragraphe 2 de l'article 23 n'échappe pas pour autant à la critique.

10. En premier lieu, on ne voit pas clairement qui seraient les débiteurs après l'attribution, en vertu du paragraphe 2, de dettes d'Etat aux parties composantes de l'Etat successeur. Il est naturel de supposer qu'après une telle attribution les parties composantes intéressées deviendraient les nouveaux débiteurs. Mais le même paragraphe précise que cette disposition est *sans préjudice du paragraphe 1*. Par conséquent, en vertu du paragraphe 1, l'Etat successeur est *aussi* responsable du remboursement de la dette. L'Etat successeur et ses parties composantes auxquelles les dettes d'Etat sont attribuées deviennent-ils alors codébiteurs (les créanciers pouvant, si tel est le cas, s'adresser à leur gré au premier ou aux secondes pour se faire rembourser)? Ou bien l'Etat successeur n'est-il que le garant des dettes d'Etat attribuées à ses parties composantes, lesquelles sont les nouveaux débiteurs? Ou encore l'Etat successeur demeure-t-il le débiteur responsable des dites dettes d'Etat, même en vertu du paragraphe 2, tandis que ses parties composantes ont simplement l'obligation d'apporter leur concours (en vertu du droit interne de l'Etat successeur) à l'Etat successeur pour le remboursement de ces dettes (en pareil cas, le paragraphe 2 est superflu, car la Commission ne s'occupe que des règles de droit international, et le principe de droit international applicable à la succession aux dettes d'Etat en cas d'unification d'Etats est clairement énoncé au paragraphe 1)? En bref, l'addition du paragraphe 2, tel qu'il est rédigé, rend flous et vagues l'ensemble des rapports juridiques qui lient les créanciers et les débiteurs ou — si l'on considère la situation sous un angle différent — les créanciers, l'Etat successeur et les parties composantes de ce dernier auxquelles sont attribuées les dettes d'Etat. Je ne pense pas que la Commission ait raison d'adopter une disposition entachée d'une telle ambiguïté.

11. Il est toutefois possible de supprimer l'ambiguïté du paragraphe 2 en y insérant la formule « avec le consentement des créanciers intéressés ». Si ce consentement est donné, on peut dire qu'une nouvelle relation contractuelle est alors créée entre les différentes parties composantes de l'Etat successeur concernées, d'une part, et, de l'autre, les créanciers intéressés. En vertu de cette nouvelle relation, ces parties composantes deviennent les nouveaux débiteurs, et l'Etat successeur se trouve déchargé de l'obligation de rembourser en tant que débiteur. Cela étant, les mots « sans préjudice de la disposition qui précède », qui introduisent le paragraphe 2, ne conviennent

* C'est M. Tsuruoka qui souligne.

plus, puisque ce paragraphe vise maintenant une situation nouvelle. Il faudrait donc remanier ce début de paragraphe pour dire: « Rien dans la disposition du paragraphe 1 n'exclut la possibilité d'attribuer... ».

12. Le second problème a trait au mode d'attribution des dettes d'Etat. Tel qu'il est rédigé, le paragraphe 2 ne précise pas quelle partie des dettes d'Etat doit être attribuée à quelles parties composantes. Il dispose simplement que les dettes d'Etat doivent être attribuées *conformément au droit interne de l'Etat successeur*. A cet égard, l'exemple donné au cours du débat de la Commission pour expliquer le sens du paragraphe 2 est tout à fait trompeur. Selon cet exemple, la dette d'Etat en cause serait attribuée à la partie composante qui, avant l'unification d'Etats, était l'Etat débiteur responsable de cette dette. Or, ce n'est pas ce que dit le paragraphe 2. Dans son libellé actuel, le paragraphe 2 permet au contraire à l'Etat successeur d'attribuer les dettes d'Etat à *n'importe quelle* partie composante, conformément à son droit interne. Si le paragraphe 2 entend offrir à l'Etat successeur pareille liberté, on peut se demander pourquoi la possibilité d'une telle attribution est limitée aux seules parties composantes de l'Etat successeur. Pourquoi ces dettes ne pourraient-elles pas être attribuées à une banque d'Etat? Ou à une entreprise publique? Il est des cas où

une banque d'Etat ou une entreprise publique sont plus solides, financièrement, que les parties composantes de l'Etat successeur. Bref, tel qu'il se présente actuellement, le paragraphe 2 est rédigé en termes trop restrictifs si son objectif est de disposer qu'il est loisible à l'Etat successeur d'attribuer les dettes d'Etat à une autre entité, et en termes trop généraux si l'objectif est de disposer qu'il est loisible de les attribuer à la partie composante qui était l'Etat prédécesseur responsable de la dette d'Etat considérée.

13. Pour les diverses raisons exposées ci-dessus, je ne suis pas convaincu que le paragraphe 2 de l'article 23 revête une signification positive dans l'ensemble du projet d'articles sur la succession d'Etats dans les matières autres que les traités. Je crains même qu'il n'ait pour résultat d'introduire dans le projet une confusion inutile. Il semblerait donc plus judicieux de supprimer le paragraphe 2 ou de le modifier de la manière suivante:

« 2. Rien dans la disposition du paragraphe 1 n'exclut la possibilité d'attribuer, avec le consentement des créanciers intéressés, la totalité ou une partie quelconque des dettes d'Etat des Etats prédécesseurs aux parties composantes de l'Etat successeur ou à toute autre entité conformément au droit interne de l'Etat successeur. »