

Document:-  
**A/CN.4/SR.1514**

**Compte rendu analytique de la 1514e séance**

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

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-  
**1978, vol. I**

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

1514<sup>e</sup> SÉANCE

Lundi 10 juillet 1978, à 15 h 10

Président : M. José SETTE CÂMARA

Présents : M. Ago, M. Calle y Calle, M. Castañeda, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Ripphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat, M. Verosta, M. Yankov.

Succession d'Etats dans les matières  
autres que les traités (*suite*\*) [A/CN.4/301 et Add.1,  
A/CN.4/313, A/CN.4/L.272]  
[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJETS D'ARTICLES  
PRÉSENTÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION  
ARTICLES 23, 24 ET 25

1. Le PRÉSIDENT invite le Président du Comité de rédaction à présenter les textes adoptés par le Comité de rédaction pour les articles 23, 24 et 25 (A/CN.4/L.272).

2. M. SCHWEBEL (Président du Comité de rédaction) dit que les articles 23, 24 et 25 adoptés par le Comité de rédaction sont destinés à compléter la section 2 de la deuxième partie du projet d'articles. Pour mettre au point ces articles, le Comité a pris en considération le courant d'opinion principal qui s'est manifesté au sein de la Commission lors de l'examen des textes présentés par le Rapporteur spécial, et s'est efforcé en particulier de maintenir dans toute la mesure possible un parallélisme avec les articles correspondants adoptés par la Commission au sujet du passage des biens d'Etat (art. 14, 15 et 16<sup>2</sup>).

3. L'article 23 s'inspire de l'article W proposé par le Rapporteur spécial dans son neuvième rapport (A/CN.4/301 et Add.1, par. 456), si ce n'est que le Comité de rédaction, revenant à la forme employée à l'article 14, a divisé le texte en deux paragraphes. Le premier de ces paragraphes énonce de façon affirmative la règle fondamentale de l'article, en des termes extrêmement proches de ceux de l'article 14. L'accent y est mis sur le passage des dettes d'Etat. En ce qui concerne le paragraphe 2, le Comité a décidé, à la lumière du débat de la Commission, de ne pas retenir les deux hypothèses prévues aux alinéas *a* et *b* de l'article W, mais de recourir à un second paragraphe libellé dans le même sens que le paragraphe correspondant de l'article 14. En rédigeant ce paragraphe, le Comité s'est souvenu des doutes qui avaient été

exprimés au sein de la Commission quant à l'opportunité de renvoyer au droit interne d'un Etat de la façon dont le fait le paragraphe 2 de l'article 14. Lors de l'examen de ce dernier article, la Commission n'est pas arrivée à un consensus sur ce renvoi au droit interne, et a donc laissé l'article 14 entre crochets<sup>3</sup>. Le Comité pense que le libellé qu'il propose pour le paragraphe 2 de l'article 23 représente une solution plus appropriée du problème que pose un tel renvoi. A la différence de l'article 14, où la règle du paragraphe 1 est énoncée « sous réserve des dispositions du paragraphe 2 », l'article 23 indique simplement que la règle contenue dans le premier paragraphe est « sans préjudice » des dispositions du paragraphe 2. En outre, la formule « l'appartenance des biens d'Etat [...] à l'Etat successeur ou, le cas échéant, à ses parties composantes », employée au paragraphe 2 de l'article 14, est devenue, dans le cas des dettes d'Etat, « l'attribution [...] des dettes d'Etat [...] aux parties composantes de l'Etat successeur ». Qui plus est, alors que l'article 14 disposait que l'appartenance des biens d'Etat « est réglée par » le droit interne de l'Etat successeur, l'article 23 se borne à dire que « les dispositions du paragraphe 1 sont sans préjudice de l'attribution [...] des dettes d'Etat [...] conformément au » droit interne de l'Etat successeur. Enfin, le paragraphe 2 de l'article 23 parle, dans un souci de clarté, de l'attribution « de la totalité ou d'une partie quelconque » des dettes d'Etat. Le paragraphe tel qu'il est proposé a bénéficié d'un large appui au Comité de rédaction qui, pour cette raison, ne l'a pas fait figurer entre crochets.

4. Le Comité suggère que, si le libellé du paragraphe 2 de l'article 23 rencontre l'agrément de la Commission, celle-ci prenne le temps, avant d'achever sa première lecture de l'ensemble du projet ou lors de la deuxième lecture, de réexaminer le texte de l'article 14 en vue d'y supprimer les crochets.

5. Pour ce qui est de l'article 24, le texte adopté par le Comité est, pour l'essentiel, le même que celui qui avait été soumis par le Rapporteur spécial (A/CN.4/313, par. 26) et renvoyé au Comité. Il présente cependant une différence importante en ce qu'il se réfère, à la fin du premier paragraphe, à « tous les facteurs pertinents », alors que dans son texte le Rapporteur spécial parlait des « biens, droits et intérêts qui passent à l'Etat successeur ». Le Comité propose la même modification à l'article 25. C'est d'ailleurs au terme d'un long débat sur l'article 25 que le Comité a décidé d'adopter cette nouvelle formule, qui représente un compromis entre les différents avis exprimés par ses membres sur l'opportunité de mentionner expressément, parmi les facteurs à prendre en compte, ce que le Rapporteur spécial a appelé la « capacité contributive » des Etats successeurs. Selon certains membres du Comité, si l'expression « tax-paying capacity » (ou quelque autre traduction, meilleure peut-être, de l'expression française) était employée à l'article 25, il fallait qu'elle le soit aussi

\* Reprise des débats de la 1505<sup>e</sup> séance.

<sup>1</sup> *Annuaire... 1977*, vol. II (1<sup>e</sup> partie), p. 49.

<sup>2</sup> Pour le texte des articles adoptés jusqu'ici par la Commission, voir *Annuaire... 1977*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 58 et suiv., doc. A/32/10, chap. III, sect. B, sous-sect. 1.

<sup>3</sup> Voir *Annuaire... 1976*, vol. I, p. 220 et suiv., 1398<sup>e</sup> séance, et p. 268 et 269, 1405<sup>e</sup> séance, par. 43 à 53.

à l'article 24, la capacité en cause constituant indéniablement l'un des facteurs les plus importants à prendre en considération pour régler la question du passage des dettes d'Etat. Selon d'autres membres, il ne fallait mentionner nulle part ladite capacité, car si l'un des facteurs était spécialement cité, d'autres, moins aisément identifiables, devraient l'être aussi. On a fait valoir en outre que la formule était trop vague pour se prêter à une interprétation uniforme, et que la capacité contributive pouvait varier avec le temps.

6. La formulation que propose désormais le Comité doit s'entendre comme embrassant l'ensemble des facteurs qui peuvent être pertinents pour opérer une répartition équitable des dettes d'Etat dans un cas de succession donné, y compris la « capacité contributive », la capacité d'assurer le service de la dette, etc., ainsi que les biens, droits et intérêts qui passent à l'Etat successeur en relation avec les dettes d'Etat en cause. Les membres du Comité de rédaction ont accepté cette formule étant entendu que, si la Commission l'approuve à son tour, son sens sera explicité dans le commentaire. L'adoption de ladite formule pour les articles 24 et 25 pourrait exiger la révision, en deuxième lecture, d'autres articles déjà adoptés.

7. Dans l'article 25, la première partie du texte reprend le membre de phrase introductif du paragraphe 1 de l'article 16, si ce n'est que le mot « concernés » a été omis, après les mots « Etats successeurs ». Cette modification, qui implique que l'article 25 vise tous les Etats successeurs, est justifiée du fait qu'il s'agit en l'occurrence du passage des dettes, et non des biens, d'Etat. Il ne faut pas que la responsabilité des dettes d'Etat puisse être transférée à un Etat successeur par l'effet d'un accord entre les seuls autres Etats successeurs. Le Comité suggère de saisir l'occasion pour remplacer, en deuxième lecture, l'expression « deux ou plusieurs Etats », qui figure dans le premier membre de phrase tant du paragraphe 1 de l'article 16 que de l'article 25, par « deux ou plusieurs Etats successeurs ». Le libellé de la deuxième partie de l'article 25 est calqué sur celui de la deuxième partie du paragraphe 1 de l'article 24, sauf en ce qui concerne l'ajout évident du mot « chaque » avant les mots « Etat successeur », à l'article 25.

#### ARTICLE 23<sup>4</sup> (Unification d'Etats)

8. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à présenter leurs observations sur l'article 23 qu'a adopté le Comité de rédaction, dont le texte est le suivant.

##### *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. 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.

<sup>4</sup> Pour l'examen du texte présenté initialement par le Rapporteur spécial, voir 1500<sup>e</sup> séance, par. 21 à 47, et 1501<sup>e</sup> séance, par. 1 à 32.

9. M. DÍAZ GONZÁLEZ dit qu'il peut accepter sans difficulté les textes anglais et espagnol du paragraphe 1 et le texte anglais du paragraphe 2 de l'article proposés par le Comité. En revanche, le texte espagnol du paragraphe 2 est inacceptable parce que l'expression anglaise « without prejudice to » (« sans préjudice de ») y est traduit par « sin perjuicio de ». Il s'est manifestement produit une confusion — qui, dans le langage juridique espagnol, extrêmement précis, est inadmissible — entre les notions recouvertes par les mots « perjudicar » (préjudicier) et « prejuzgar » (préjuger). Seul l'emploi du dernier de ces deux mots rend l'expression anglaise avec exactitude, et c'est pourquoi M. Díaz González propose que le texte espagnol du paragraphe 2 de l'article 23 soit modifié comme suit :

« Las disposiciones del párrafo 1 no prejuzgarán de la atribución que pueda hacerse de la totalidad o de parte de la deuda de Estado de los Estados predecesores a las partes componentes del Estado sucesor de conformidad con el derecho interno de dicho Estado. »

10. M. NJENGA estime que le texte proposé par le Comité de rédaction marque une nette amélioration par rapport au texte de l'article W initialement présenté par le Rapporteur spécial en ce qu'il assure une protection équilibrée des intérêts des Etats successeurs comme de ceux des créanciers. Ces derniers ne seront plus tributaires du consentement des parties composantes de l'Etat successeur à prendre en charge les dettes des Etats prédécesseurs. Le paragraphe 2 de l'article tient compte de la réalité d'Etats apparemment unitaires tels que la République-Unie de Tanzanie, où en fait le gouvernement central n'exerçait pas sa compétence dans tous les domaines sur les parties composantes du pays durant la période de transition.

11. Il serait peut-être préférable de remplacer, au paragraphe 2, les mots « au droit interne » par les mots « aux éléments constitutionnels » ou d'expliquer dans le commentaire que le « droit interne » désigne non seulement le droit écrit — si tant est qu'il existe — de l'Etat successeur, mais aussi la Constitution de cet Etat et la pratique de ses parties composantes. Cela tiendrait compte de cas tels que celui de la République arabe unie, où la succession aux dettes d'Etat ne faisait l'objet d'aucune disposition écrite, que ce soit dans une constitution ou dans un autre instrument. Sous réserve de cette observation, M. Njenga juge acceptable, d'une façon générale, le texte de l'article proposé par le Comité de rédaction.

12. M. OUCHAKOV fait observer qu'en cas d'unification d'Etats la situation des dettes d'Etat est entièrement différente de celle des biens d'Etat, visée à l'article 14. En effet, si l'Etat successeur est entièrement libre de répartir à son gré entre ses parties composantes les biens d'Etat qui lui sont passés, comme le prévoit le paragraphe 2 de l'article 14, il ne doit pas être libre, en revanche, d'attribuer à ses parties composantes la totalité ou une partie quelconque des dettes d'Etat des Etats prédécesseurs, contrairement à ce que prévoit le paragraphe 2 de l'article 23,

car ce sont les intérêts de l'Etat créancier qui sont en jeu.

13. L'article 23 énonce deux règles contradictoires : selon le paragraphe 1, la responsabilité des dettes d'Etat des Etats prédécesseurs incombe à l'Etat successeur, alors que selon le paragraphe 2, elle incombe aux parties composantes de l'Etat successeur. On peut donc se demander à qui l'Etat créancier devra s'adresser : à l'Etat successeur, en vertu du paragraphe 1, ou aux parties composantes de l'Etat successeur, en vertu du paragraphe 2 ? L'Etat successeur pourra renvoyer l'Etat créancier à ses parties composantes en invoquant le paragraphe 2, et les parties composantes pourront renvoyer l'Etat créancier à l'Etat successeur en s'appuyant sur le paragraphe 1.

14. M. Ouchakov estime pour sa part que l'Etat successeur est seul responsable des dettes des Etats prédécesseurs, et qu'il ne peut attribuer à ses parties composantes la totalité ou une partie quelconque de ces dettes que si l'Etat créancier y consent.

15. M. VEROSTA ne croit pas que la situation soit aussi confuse que le pense M. Ouchakov. C'est au paragraphe 1 qu'est énoncée la règle principale, selon laquelle l'Etat successeur est responsable des dettes des Etats prédécesseurs ; la règle énoncée au paragraphe 2 n'est qu'une règle supplétive. L'Etat créancier ne peut donc s'adresser qu'à l'Etat successeur.

16. M. CALLE Y CALLE estime que l'article proposé par le Comité de rédaction est clair et bien conçu et constitue une nette amélioration par rapport à l'article W initialement présenté par le Rapporteur spécial. Cependant, une modification rédactionnelle s'impose dans les versions française et espagnole du paragraphe 2. Il est illogique, en effet, de se référer aux « dispositions » du paragraphe 1, puisque ce paragraphe ne renferme qu'une seule règle.

17. En revanche, l'expression « sin perjuicio » (sans préjudice), contre laquelle M. Díaz González s'est élevé, y est utilisée de la même façon qu'au paragraphe 2 des articles 15 et 16 et, d'ailleurs, que dans la Convention de Vienne sur le droit des traités. Il ne semble nullement nécessaire de la remplacer par une autre, car il ne s'agit pas, en l'occurrence, de « préjuger » ou non la décision de l'Etat successeur, comme l'a laissé entendre M. Díaz González. Ce paragraphe signifie simplement que la règle selon laquelle la dette d'Etat des Etats prédécesseurs passe à l'Etat successeur s'appliquera indépendamment de toute répartition proportionnelle de la dette qui pourrait être faite entre les parties composantes de l'Etat successeur, cette dernière question relevant exclusivement du droit interne dudit Etat.

18. M. TSURUOKA se demande si l'article 23 tient vraiment compte des intérêts légitimes de l'Etat créancier. En effet, le paragraphe 2 permet à l'Etat successeur d'attribuer la totalité ou une partie de ses dettes à ses parties composantes sans le consentement de l'Etat créancier : or, un changement de débiteur ainsi effectué sans le consentement du créancier est anormal en droit civil.

19. M. YANKOV dit qu'il lui était impossible de dire, à la lecture de l'article W du Rapporteur spécial, comment les intérêts d'un Etat créancier seraient protégés en cas de succession, alors que l'article 23 du Comité de rédaction offre clairement une protection à l'Etat créancier dans toutes les situations. Le paragraphe 1 de l'article établit une relation simple entre l'Etat successeur et l'Etat créancier, tandis que le paragraphe 2 s'étend sur la relation entre les Etats prédécesseurs et l'Etat successeur, mais fait clairement ressortir que, quelle que soit la manière dont les dettes seront réparties entre les parties composantes de l'Etat successeur, les intérêts du créancier seront protégés. M. Yankov comprend la crainte qu'a exprimée M. Ouchakov que la référence au « droit interne » de l'Etat successeur, au paragraphe 2, ne pose des problèmes dans la pratique, mais il pense que, si on lit conjointement les deux paragraphes qui le composent, l'article mérite d'être appuyé.

20. M. CASTAÑEDA considère que l'article du Comité de rédaction représente une amélioration notable par rapport à l'article W. En particulier, le fait d'énoncer sous une forme affirmative la règle générale que les dettes d'Etat passent à l'Etat successeur assure de meilleures garanties aux créanciers et est préférable du point de vue de la technique juridique. M. Castañeda partage l'avis de M. Verosta selon lequel la règle énoncée au paragraphe 1 de l'article 23 est fondamentale : il est normal que les dettes des parties composantes de l'Etat successeur passent à cet Etat car c'est le seul sujet de droit international qui demeure une fois que ces parties composantes ont perdu leur individualité.

21. Il souscrit aussi à l'opinion de M. Ouchakov selon laquelle le paragraphe 2 de l'article pourrait prêter à confusion, mais estime qu'on pourrait éviter cette difficulté en indiquant plus clairement que ce paragraphe vise seulement les mesures qui pourraient être prises pour les besoins internes de l'Etat successeur, mesures qui n'auront aucune incidence sur sa responsabilité de sujet de droit international à l'égard d'un créancier. M. Castañeda propose, à cette fin, d'ajouter au paragraphe 2, après les mots « parties composantes de l'Etat successeur », une formule telle que « dans l'ordre interne » (« en el orden interno »).

22. M. TABIBI convient que le texte du Comité de rédaction représente une grande amélioration par rapport à celui qu'avait soumis le Rapporteur spécial, mais craint qu'en faisant référence au « droit interne de l'Etat successeur », il ne présente un danger tant pour les créanciers que pour les parties composantes les plus faibles de l'Etat successeur. Par exemple, un créancier pourrait se trouver en face d'un arrangement concernant le remboursement de son prêt qui, bien que conforme au droit interne de l'Etat successeur, ne correspond pas à celui dont il était convenu avec son débiteur initial. Une région pauvre et peu peuplée devenue partie d'un Etat successeur pourrait, en vertu du droit interne de cet Etat, se trouver chargée de rembourser une partie injustement lourde d'une dette contractée par une région plus dévelop-

pée et plus peuplée, devenue elle aussi partie de cet Etat.

23. Ces risques pourraient être évités, selon M. Tabibi, si l'on ajoutait au paragraphe 2 de l'article l'expression « compte tenu de tous les facteurs pertinents », que le Comité de rédaction a employée dans les articles 24 et 25.

24. M. OUCHAKOV propose de remplacer, au paragraphe 2, les mots « les dispositions du paragraphe 1 sont sans préjudice de l'attribution de la totalité ou d'une partie » par « sous réserve des dispositions du paragraphe 1, l'Etat successeur a le droit d'attribuer la totalité ou une partie », afin de bien faire ressortir que la règle principale est celle qu'énonce le paragraphe 1.

25. M. DADZIE dit que la règle générale énoncée au paragraphe 1 de l'article, stipulant que les dettes d'Etat des parties composantes d'un Etat successeur passent toutes à cet Etat, est sage : elle assure une protection appropriée aux créanciers, qui sauront toujours que, même si leur créance particulière est, en vertu du droit interne de l'Etat successeur, attribuée à une partie composante de cet Etat qui se révèle insolvable, la responsabilité principale du remboursement incombera à l'Etat lui-même. M. Dadzie ne voit pas de difficulté à accepter l'article tel qu'il est proposé par le Comité de rédaction.

26. M. TSURUOKA pense que la proposition de M. Ouchakov améliore le texte présenté par le Comité de rédaction car, sous sa forme actuelle, le paragraphe 2 semble vouloir dire que, en dépit du paragraphe 1, l'Etat successeur peut faire ce qu'il veut des dettes d'Etat des Etats prédécesseurs.

27. Si, toutefois, le Comité de rédaction entendait bien rendre l'Etat successeur responsable du remboursement des dettes des Etats prédécesseurs, le paragraphe 2 ne signifie-t-il pas que les dispositions du paragraphe 1 n'excluent pas la possibilité d'attribuer la totalité ou une partie quelconque des dettes d'Etat des Etats prédécesseurs aux parties composantes de l'Etat successeur en vertu d'un accord entre celui-ci et l'Etat créancier ? M. Tsuruoka estime qu'il est nécessaire de préciser ce point avant de prendre une décision définitive sur le texte de l'article 23.

28. M. FRANCIS est certain que l'article 23 vise à protéger les intérêts des créanciers comme ceux des parties composantes de l'Etat successeur. Il espère que les parties riches d'un tel Etat feraient preuve de générosité dans l'application du paragraphe 2 de l'article, et n'exigeraient d'un pays pauvre ayant contracté des dettes importantes avant de fusionner avec elles que la prise en charge d'une partie de ses obligations, après la date de la succession. Il estime que le libellé proposé par M. Ouchakov résout le problème posé par la première partie du paragraphe 2 — pour autant qu'il y ait un problème —, car ce qu'il dit, en fait, c'est que la règle principale énoncée au paragraphe 1 de l'article s'applique et que, sous cette réserve, les parties composantes d'un Etat successeur peuvent s'entendre sur la répartition des dettes d'Etat entre elles.

29. Sir Francis VALLAT appelle l'attention de la Commission sur le fait que, à la différence de l'article 14, l'article 23 n'est pas placé entre crochets, ce qui indique que le Comité de rédaction a accepté le texte tel qu'il est. Le principal objet de l'article, qui est rempli par le paragraphe 1, est de poser comme règle générale du droit international que, lors de l'unification d'Etats, les dettes d'Etat des Etats prédécesseurs passent à l'Etat successeur. En se contentant du paragraphe 1, on aurait toutefois exclu la possibilité de répartir ces dettes entre les parties composantes de l'Etat successeur, ce qui n'aurait pas d'importance dans le cas de la formation d'un Etat unitaire, mais serait inacceptable dans l'hypothèse de la formation d'une fédération. Cela explique la présence du paragraphe 2, dont le sens est simplement qu'il appartient au droit interne de l'Etat successeur de déterminer laquelle de ses parties composantes continuera de supporter le fardeau de la dette des Etats prédécesseurs. Si l'on prévoit que le paragraphe 2 s'appliquera « sous réserve des dispositions du paragraphe 1 », ainsi que l'a suggéré M. Ouchakov, le texte de l'article présentera une contradiction interne, car la règle du paragraphe 1 est que tout va au nouvel Etat. Le libellé du paragraphe 2 peut sans doute être amélioré, mais sir Francis est absolument opposé à toute modification du genre de celle qu'a proposée M. Ouchakov, qui va directement à l'encontre de ce dont est convenu le Comité de rédaction.

30. Parmi les situations que l'on peut s'attendre à voir se présenter dans la pratique, et que la Commission doit donc prendre en compte dans ses articles, figure celle dans laquelle un Etat existant demande à s'unir à une fédération tout en conservant ses biens d'Etat propres, et obtient satisfaction à condition de conserver la charge de sa propre dette d'Etat. Sir Francis ne voit pas de difficulté à ce que le créancier doive, conformément au droit interne de la fédération élargie, s'adresser d'abord au nouveau membre de cette entité pour se faire payer. Il faut prévoir aussi la possibilité d'arrangements concernant la répartition des pouvoirs, du type de ceux en vertu desquels, au Canada, les pouvoirs de taxation sont partagés entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Le but du paragraphe 2 est d'indiquer que le paragraphe 1 n'interdit pas de tels arrangements. Retourner la construction du texte reviendrait à laisser entendre qu'ils sont interdits, et c'est une chose que sir Francis ne peut absolument pas accepter.

31. M. SUCHARITKUL dit que le paragraphe 1 de l'article 23 énonce le principe fondamental de droit international selon lequel les dettes des Etats prédécesseurs passent à l'Etat successeur. Le paragraphe 2, pour sa part, a trait à la question pratique des modalités de recouvrement des créances. Il a peu de chose à voir avec la protection du créancier, qui fait déjà l'objet des articles 18, 19 et 20. La référence au droit interne fait pendant à celle qui figure au paragraphe 2 de l'article 14, qui dispose que l'appartenance des biens d'Etat est réglée par le droit interne de l'Etat successeur. Il existe plusieurs exemples de cas dans lesquels, lors de la séparation d'une partie ou de par-

ties du territoire d'un Etat, l'appartenance des biens d'Etat et la répartition des dettes d'Etat ont été réglées par le droit interne de l'Etat successeur; c'est ce qui s'est passé lorsque Singapour s'est séparée de la Malaisie. M. Sucharitkul estime que le paragraphe 2 est libellé de façon claire, et il n'a pas d'objection à l'emploi de l'expression « sans préjudice de », mais une modification du texte dans le sens suggéré par M. Tsuruoka répondrait peut-être au souci exprimé par M. Ouchakov.

32. M. ŠAHOVIĆ estime que M. Ouchakov a eu raison d'opposer les situations visées respectivement à l'article 14, relatif aux biens d'Etat, et à l'article 23, relatif aux dettes d'Etat, s'agissant d'unification d'Etats. Certes, la Commission a émis le vœu que le Comité de rédaction aligne autant que possible l'article 23 sur l'article 14, mais la similitude entre ces deux dispositions ne peut être que limitée. Les raisons militent en faveur du libellé du paragraphe 2 de l'article 14 sont plus convaincantes que celles qui fondent le texte du paragraphe 2 de l'article à l'examen. Dans le premier cas, la Commission s'est bornée à énoncer le principe selon lequel la question de l'appartenance des biens d'Etat à l'Etat successeur ou à ses parties composantes est réglée par le droit interne de l'Etat successeur. La règle énoncée au paragraphe 2 de l'article 23 va plus loin. Dès lors, on peut se demander quelle importance il convient de donner au paragraphe 2 par rapport au paragraphe 1. Pour M. Šahović, c'est au paragraphe 1 qu'est énoncée la règle générale de droit international. Le paragraphe 2 ne vise que l'éventuelle répartition des dettes entre les parties composantes de l'Etat successeur, conformément au droit interne de ce dernier. Il est évident que la règle de droit international doit l'emporter sur les solutions adoptées dans l'ordre interne de l'Etat successeur.

33. Sans aller jusqu'à proposer de supprimer ou de mettre entre crochets le paragraphe 2 de l'article à l'examen — car il ne paraît pas être indispensable du point de vue du droit international —, M. Šahović suggère de rédiger cet article de manière à bien montrer que la règle générale est énoncée au paragraphe 1. A cet effet, le paragraphe 2 pourrait commencer par les mots « sous réserve des dispositions du paragraphe 1 ». Mais il conviendrait aussi de rendre compte soigneusement, dans le commentaire de l'article 23, des opinions et des doutes exprimés au cours du débat auquel il a donné lieu.

34. M. SCHWEBEL fait observer que la présence du paragraphe 2 est nécessaire si l'on veut que l'article 23 reflète de façon réaliste la pratique des Etats en matière de passage des dettes d'Etat. Ce paragraphe n'est pas une dérogation à la règle du paragraphe 1, mais stipule simplement que cette règle n'interdit pas l'attribution des dettes d'Etat aux parties composantes de l'Etat successeur. Si ces parties composantes sont insolubles, toutefois, l'Etat successeur devra répondre desdites dettes. Le Comité de rédaction pensait que l'article était clair, mais il est possible, naturellement, d'en préciser le sens dans le

commentaire. Pour M. Schwebel, le texte actuel établit un juste équilibre entre deux extrêmes, représentés par le texte initial de l'article W et le libellé proposé par M. Ouchakov.

35. M. OUCHAKOV fait observer que la disposition de l'article 20 selon laquelle les accords conclus entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ou entre des Etats successeurs au sujet des dettes d'Etat ne sont pas opposables à l'Etat tiers créancier ne fait aucune mention du droit interne. Le paragraphe 2 de l'article 23 n'indique pas non plus si l'Etat créancier est tenu d'accepter le droit interne de l'Etat successeur pour se faire payer. Si le Liechtenstein et la Suisse s'unissaient en un nouvel Etat dans lequel le Liechtenstein perdrait toute autonomie financière, le nouvel Etat pourrait-il décider que les créanciers du Liechtenstein devront s'adresser au Liechtenstein pour se faire payer? Le paragraphe 2 ne vise d'ailleurs pas uniquement les cas d'union d'Etats, mais aussi les cas d'unification donnant naissance à un Etat unitaire. Il en découle qu'un Etat unitaire serait libre d'attribuer des dettes à n'importe quelle municipalité, si insolvable soit-elle, à laquelle les créanciers devraient s'adresser pour se faire payer.

36. Il faudrait préciser que, dans tous les cas, la règle énoncée au paragraphe 1 reste valable. Ce résultat pourrait être atteint si le paragraphe 2 de l'article 23 commençait par les mots « sous réserve du paragraphe 1 », ou « sans préjudice du paragraphe 1 ». Il serait possible aussi de subordonner au consentement du créancier la règle énoncée au paragraphe 2, ce qui donnerait satisfaction à M. Tsuruoka. Mais cette solution serait étrange puisqu'elle équivaldrait à exiger que le créancier donne son consentement au droit interne de l'Etat successeur — or, on conçoit mal qu'il puisse s'y opposer.

37. Pour M. Ouchakov, la règle énoncée au paragraphe 1 doit donc l'emporter dans tous les cas: l'Etat créancier doit pouvoir s'adresser à l'Etat successeur. C'est pourquoi il formule de sérieuses réserves au sujet du paragraphe 2.

38. Selon M. FRANCIS, le Comité de rédaction a voulu dire, au paragraphe 2, que les parties composantes d'un Etat unifié peuvent convenir d'un arrangement interne concernant la répartition des dettes d'Etat entre elles. Cette règle n'est pas censée se situer sur le même plan que la règle du paragraphe 1, mais lui être subsidiaire. Si telle était bien l'intention du Comité de rédaction, M. Francis pense que le libellé proposé par M. Ouchakov serait préférable.

39. M. DÍAZ GONZÁLEZ souligne qu'aux termes du paragraphe 1 les dettes d'Etat des Etats prédécesseurs doivent passer « à l'Etat successeur ». C'est donc l'Etat successeur qui est sujet de droit international, et non ses parties composantes. Les articles n'ont pas à régler la manière dont les dettes seront attribuées aux parties composantes de l'Etat successeur. C'est là une question qui relève du droit interne de l'Etat successeur, et ne concerne pas le créancier. Dans ces conditions, le paragraphe 2 est inutile et devrait être supprimé.

40. M. TSURUOKA considère que la tâche de la Commission est d'améliorer, au besoin, le texte des articles adoptés par le Comité de rédaction, que ceux-ci figurent ou non entre crochets. L'article à l'examen pourrait être amélioré sur deux points. Le membre de phrase « les dispositions du paragraphe 1 sont sans préjudice » peut s'interpréter comme signifiant que ces dispositions n'ont pas pour effet juridique d'empêcher l'attribution dont il est question dans le restant de la phrase, alors que la signification que lui donnent la majorité des membres de la Commission est que le droit interne de l'Etat successeur doit être conforme au principe énoncé au paragraphe 1. Il importe donc d'apporter cette précision, par exemple en faisant débiter le paragraphe 2 par les mots « sous réserve des dispositions du paragraphe 1 ».

41. A la lecture du paragraphe 2 de l'article 23, on peut aussi se demander si le consentement de l'Etat créancier est nécessaire. Si les paragraphes 1 et 2 de l'article 23 doivent être considérés comme étant sur le même plan, il faudrait alors mentionner le lien qui doit exister entre la disposition du droit interne de l'Etat successeur et le consentement de l'Etat créancier à cette disposition.

42. M. DADZIE dit qu'il ne fait aucun doute à son sens que le Comité de rédaction n'a voulu énoncer à l'article 23 qu'une seule règle : celle qui figure au paragraphe 1. Le paragraphe 2 a simplement pour objet de permettre aux parties composantes de l'Etat successeur de conclure un arrangement interne concernant la répartition des dettes d'Etat. Toutefois, comme ce paragraphe semble soulever des difficultés, et qu'il n'ajoute pas grand-chose au paragraphe 1, M. Dadzie appuie la proposition tendant à le supprimer.

43. M. CASTAÑEDA dit que sa première impression a été que les auteurs de l'article entendaient énoncer, au paragraphe 1, une règle unique d'effet juridique international et, au paragraphe 2, une disposition ayant trait à une question d'ordre purement interne. Si tel était le cas, il faudrait préciser cette intention, en se référant éventuellement, comme M. Castañeda l'a déjà suggéré, aux arrangements internes pris par l'Etat successeur. Si cette suggestion n'est pas acceptable, la meilleure solution serait peut-être de supprimer le paragraphe 2, puisqu'il n'ajoute rien à l'article, n'a aucun effet juridique et soulève des difficultés d'interprétation.

44. Cependant, d'après certaines observations qui ont été faites, il apparaît maintenant que, pour certains membres, la règle énoncée au paragraphe 2 devrait avoir un certain effet juridique international. On a dit que l'Etat créancier pourrait s'adresser d'abord à l'ancienne entité juridique, puis, s'il ne réussissait pas à recouvrer sa créance, à l'Etat successeur. M. Castañeda n'est pas du tout certain que cela soit réellement possible, mais si tel est vraiment le sens de la règle en question, il faudrait là encore qu'elle le dise clairement. C'est pourquoi M. Castañeda propose d'ajouter une disposition précisant que cette règle n'est applicable qu'avec le consentement de l'Etat créancier, car dans le cas contraire elle entraînerait une violation du principe général de droit

selon lequel la subrogation de débiteur exige nécessairement le consentement du créancier.

45. M. Castañeda suggère en outre que la formule introductive du paragraphe 2 soit modifiée de la façon suivante : « Rien dans le paragraphe 1 n'exclut la possibilité de ». Avec ces modifications, le paragraphe 2 exprimerait de façon claire l'intention de la plupart des membres de la Commission.

46. Sir Francis VALLAT dit qu'à son avis la difficulté fondamentale provient de l'article 18 et du fait que le terme « internationale » y figure encore entre crochets. La majorité des membres de la Commission pense que les articles devraient s'appliquer non seulement à la dette d'un Etat à l'égard d'un autre Etat, mais aussi à la dette d'un Etat à l'égard d'un créancier privé. Dans ce cas, la mention au paragraphe 2 d'un accord entre l'Etat successeur et l'Etat créancier serait tout à fait inappropriée, car il peut s'agir de dettes de nature très diverse. Si les articles concernaient seulement les Etats créanciers, la situation serait peut-être différente.

47. Tout en reconnaissant que le paragraphe 2 pourrait être amélioré, sir Francis Vallat estime qu'il ne serait pas judicieux de conserver seulement le paragraphe 1. Très souvent, c'est une partie composante d'un Etat successeur qui demeure responsable du service de la dette de l'ancien Etat. Si cette possibilité n'est pas couverte par le paragraphe 2, le créancier privé se trouvera dans une position très difficile, car il ne saura pas à qui s'adresser pour recouvrer sa créance. En conséquence, il est absolument essentiel de prévoir une disposition analogue à celle du paragraphe 2 à l'intention des créanciers privés, même si cela ne présente pas la même importance dans le cas des dettes entre Etats, qui en pratique relèvent du droit des traités.

48. L'article 23, tel qu'il est rédigé, montre que le problème doit être envisagé à deux niveaux, le paragraphe 1 énonçant une règle internationale et le paragraphe 2 reconnaissant qu'il peut exister, en vertu du droit interne de l'Etat successeur, une situation juridique différente qui n'est pas exclue par le paragraphe 1.

49. Sir Francis Vallat propose par conséquent que le paragraphe 2 soit maintenu, sous réserve de la modification de la formule introductive proposée par M. Tsuruoka. Il propose également que le commentateur rende compte en détail de la discussion, compte tenu du fait que la Commission devra sans nul doute revenir sur cette question lors de l'examen des articles en deuxième lecture.

50. M. RIPHAGEN convient que l'article 23 tend à faire ressortir que le problème doit être envisagé à deux niveaux. D'ailleurs, M. Riphagen a eu l'occasion de faire observer à la précédente session<sup>5</sup> que les articles 19 et 20 ne tenaient pas compte de ces deux niveaux. La même remarque pourrait être faite à propos de l'article 18.

<sup>5</sup> *Annuaire... 1977*, vol. I, p. 292 et 293, 1471<sup>e</sup> séance, par. 1 et 2.

51. M. Riphagen propose que l'article 23 soit adopté sous sa forme actuelle, sous réserve de l'amendement de M. Tsuruoka à la formule introductive du paragraphe 2. Il propose en outre que la discussion fasse l'objet d'un compte rendu détaillé dans le commentaire, et que la Commission revoie cette question lors de l'examen en deuxième lecture, conjointement avec les articles 18, 19 et 20.

52. M. OUCHAKOV, se référant aux observations de sir Francis Vallat, se demande si la Commission a l'intention de laisser à l'Etat successeur la liberté d'obliger les Etats créanciers à s'adresser non pas à lui mais à l'une ou l'autre de ses parties composantes, conformément à son droit interne. Si l'Union soviétique, après avoir contracté un emprunt auprès d'une banque privée étrangère, s'unissait à la Pologne et que l'Etat successeur ainsi formé décidait que cette banque devrait dorénavant s'adresser à la Pologne pour le recouvrement de sa créance, cette décision serait conforme au paragraphe 2 de l'article 23. La Commission entend-elle vraiment permettre une telle situation ?

*La séance est levée à 18 h 5.*

## 1515<sup>e</sup> SÉANCE

*Mardi 11 juillet 1978, à 10 h 10*

*Président : M. José SETTE CÂMARA*

*Présents : M. Ago, M. Calle y Calle, M. Castañeda, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat, M. Verosta, M. Yankov.*

**Succession d'Etats dans les matières autres que les traités (suite)** [A/CN.4/301 et Add.1<sup>1</sup>, A/CN.4/313, A/CN.4/L.272]  
[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJETS D'ARTICLES  
PRÉSENTÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION (suite)  
ARTICLES 23, 24 ET 25 (suite)

ARTICLE 23 (Unification d'Etats)<sup>2</sup> [fin]

1. M. QUENTIN-BAXTER partage l'avis selon lequel les difficultés soulevées par l'article 23, comme d'ailleurs par d'autres articles du projet, proviennent de la définition de base de la « dette d'Etat » qui est donnée à l'article 18<sup>3</sup>. Il est également d'accord pour juger le paragraphe 2 important, surtout s'il est censé couvrir aussi bien les dettes privées que les dettes

d'Etat. Cependant, il ne va pas jusqu'à penser que l'exclusion des dettes privées résoudrait la difficulté et que le paragraphe 2 pourrait alors être supprimé.

2. A la précédente séance, sir Francis Vallat a fort justement souligné que, plus la Commission s'efforce d'opérer un divorce entre les articles et le droit interne, plus elle se rapproche du domaine du droit de la succession en matière de traités. En cas de succession d'Etats, par exemple, un traité bilatéral en vertu duquel un gouvernement a contracté un emprunt auprès d'un autre devient caduc, à moins que les deux parties ne choisissent de le maintenir en vigueur. Par conséquent, si la matière des articles était ancrée dans le droit des traités, la règle serait exactement l'inverse de celle qui est énoncée au paragraphe 1 : en effet, la dette ne serait pas remboursée, le traité la garantissant ayant disparu. Pareil résultat est inacceptable. D'autre part, le droit des traités fait une exception importante pour les traités de disposition ou les traités localisés. Si le projet d'articles prévoit d'appliquer aux dettes d'Etat un régime divorcé du droit interne, faut-il y voir l'admission tacite qu'une nouvelle espèce de traités localisés ou de disposition peut être créée ? Une telle possibilité est inconnue du droit international coutumier et serait contraire aux règles que la Commission a élaborées concernant la succession en matière de traités.

3. Ces considérations amènent M. Quentin-Baxter à conclure que, pour garantir les droits des Etats précédents, successeurs et créanciers, il est nécessaire de revenir au point de départ et d'ancrer les dispositions adoptées dans le droit interne. Après tout, on considère comme allant de soi que les biens d'Etat n'existent que parce que leur existence est reconnue dans l'ordre d'un droit interne particulier. S'il n'existe pas de droits ou d'intérêts privés à l'endroit d'un territoire au regard du droit d'un Etat, il est manifestement impossible pour des étrangers ou d'autres personnes d'avoir de tels droits ou intérêts, car il n'y a rien à quoi puisse se rattacher l'obligation internationale découlant de la responsabilité des Etats. La même observation vaut pour les droits d'auteur, par exemple. Le droit successoral ne concerne que des biens existants, et la règle fondamentale est qu'une succession d'Etats ne fait pas obstacle en soi à la perpétuation du droit interne. Ainsi, le nouveau souverain doit comme l'ancien, en vertu du droit de la responsabilité des Etats, répondre des droits que la législation du territoire reconnaît aux étrangers.

4. Les dettes ne peuvent donc être considérées dans un contexte distinct de celui des biens. En fait, s'il s'agit d'une succession compliquée, telles dettes d'un Etat successeur peuvent fort bien correspondre à des biens d'un autre Etat successeur, et l'idée selon laquelle le régime applicable sera, dans un cas, solidement ancré dans le droit interne et, dans l'autre, divorcé de ce droit paraît à M. Quentin-Baxter tout à fait erronée. Les articles ont pour principal objet de faire en sorte que l'événement qui donne naissance à une succession d'Etats ne prive pas, en soi, un créancier de ses droits. Cependant, il serait tout à fait artificiel d'imaginer — pour reprendre l'hypothèse qui

<sup>1</sup> *Annuaire... 1977*, vol. II (1<sup>re</sup> partie), p. 49.

<sup>2</sup> Pour texte, voir 1514<sup>e</sup> séance, par. 8.

<sup>3</sup> Voir 1514<sup>e</sup> séance, note 2.