

Document:-
A/CN.4/SR.1515

Compte rendu analytique de la 1515e 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>)*

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^e 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.1¹,
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)² [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 18³. 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

¹ *Annuaire... 1977*, vol. II (1^{re} partie), p. 49.

² Pour texte, voir 1514^e séance, par. 8.

³ Voir 1514^e séance, note 2.

a été citée d'une fusion entre la Suisse et le Liechtenstein — que les biens ou les dettes du Liechtenstein deviendraient, par l'effet d'une règle du droit international, ceux de la nouvelle fédération de la Suisse et du Liechtenstein. Il incomberait à cette nouvelle fédération de veiller à ce que le droit local soit maintenu en vigueur et, si le nouveau souverain modifiait ce droit, il répondrait des conséquences, en vertu du droit de la responsabilité des Etats.

5. C'est pourquoi M. Quentin-Baxter doute sérieusement qu'il soit souhaitable de limiter l'article 23 au seul paragraphe 1. A son avis, les deux paragraphes doivent être conservés afin de refléter, d'une part, l'élément international et, d'autre part, l'élément de droit interne. Il ne voit pas d'objection à une modification dans le sens proposé par M. Tsuruoka⁴, mais estime que l'article, tel qu'il est libellé, assure un équilibre raisonnable, si l'on considère que la Commission n'a pas réussi jusqu'ici à s'accorder sur une définition de l'objet des articles.

6. Un autre point intéressant directement la question à l'examen est la situation des créanciers, point particulièrement important, vu la nécessité reconnue d'assurer la sécurité des investissements partout dans le monde. Des éléments tels que la théorie de la souveraineté nationale sur les ressources naturelles et le sentiment d'inhibition qu'éprouvent beaucoup d'Etats et de juristes internationaux quant à l'état du droit de la responsabilité des Etats à l'égard des étrangers traduisent la conviction que les obligations qui découlent de dettes ne doivent pas être un moyen de priver les Etats de leur souveraineté. Le droit international n'a pas pour but ultime d'établir un droit de l'usure. La souveraineté des Etats et son exercice lorsqu'ils décident de s'unifier ou de se séparer ne devraient pas être soumis de façon rigide à une règle régissant le remboursement des dettes. Les articles peuvent assurer à l'Etat créancier une meilleure protection et stipuler qu'un changement de souveraineté n'est pas en soi une excuse pour ne pas honorer ses dettes, mais ils ne peuvent aller jusqu'à imposer une obligation plus lourde que celle qui incombe aux Etats en vertu de la théorie habituelle de la responsabilité des Etats. Ils concernent une obligation différente, celle de ne pas léser le créancier par le biais du droit interne et de ne pas user du pouvoir de souverain d'une manière portant atteinte aux intérêts légitimes de l'Etat créancier.

7. M. TSURUOKA propose de remplacer le paragraphe 2 de l'article 23 par le texte suivant :

« 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 conformément au droit interne de l'Etat successeur. »

8. Il fait observer que la formule « avec le consentement des créanciers intéressés » vise à la fois les

Etats créanciers et les autres créanciers intéressés — sans toutefois l'indiquer expressément, car la Commission n'a pas encore tranché la question de savoir s'il faut inclure dans le champ d'application des articles d'autres créanciers que les Etats.

9. M. SCHWEBEL (Président du Comité de rédaction), résumant le débat qui s'est déroulé jusque-là, constate que le paragraphe 1 a été jugé acceptable par l'ensemble de la Commission. Selon une des opinions exprimées à propos du paragraphe 2, ce paragraphe est subordonné au paragraphe 1, et l'article devrait l'indiquer expressément — ou alors, puisque ce paragraphe concerne uniquement le droit interne et n'a pas, de ce fait, une importance essentielle, on pourrait le supprimer.

10. Selon un avis contraire, ce paragraphe est nécessaire et doit figurer dans le projet pour tenir compte de la réalité internationale et de la situation des créanciers, au sens large. Supprimer ce paragraphe, ou l'affaiblir, ne ferait qu'occulter la nécessité de rédiger les articles de telle manière qu'ils s'appliquent aux dettes des Etats prédécesseurs envers des créanciers très divers. Les tenants de ce point de vue pensent que, malgré certaines imperfections, l'article à l'examen établit un juste équilibre entre la proposition initiale du Rapporteur spécial et l'opinion de ceux qui estiment que le paragraphe 2 devrait être remanié ou supprimé.

11. De l'avis de M. Schwebel, la dernière proposition de M. Tsuruoka ferait ressortir de façon encore plus nette que le paragraphe 1 énonce la règle principale.

12. M. OUCHAKOV approuve la proposition de M. Tsuruoka. En effet, la possibilité d'attribuer la totalité ou une partie quelconque des dettes d'Etat des Etats prédécesseurs aux parties composantes de l'Etat successeur étant contraire à la règle énoncée au paragraphe 1, il faut préciser qu'on ne peut déroger à cette règle qu'avec le consentement des créanciers intéressés.

13. M. CASTAÑEDA, appuyant la proposition de M. Tsuruoka, dit que, pour les raisons qu'il a déjà exposées, il juge essentiel de faire mention dans le paragraphe 2 du consentement des créanciers concernés. On ne ferait que rappeler ainsi un principe reconnu par tout droit civil, à savoir qu'il ne peut y avoir transport de dette sans le consentement du créancier.

14. Sir Francis VALLAT dit qu'à son sens la mention du consentement des créanciers donnerait à ceux-ci, semble-t-il, la possibilité d'opposer leur veto à l'Etat qui, dans l'exercice de sa souveraineté, réglerait la manière d'honorer une dette. A son avis, cela est indéfendable sur le plan des principes. Cependant, en vue de permettre à la Commission de sortir de l'impasse dans laquelle elle se trouve apparemment, il est prêt à acquiescer à la proposition, à condition que le rapport de la Commission fasse clairement ressortir l'impropriété de la référence au consentement des créanciers.

⁴ *Ibid.*, par. 40 et 41.

15. M. VEROSTA accepte la proposition de M. Tsuruoka.
16. M. ŠAHOVIĆ pense, comme sir Francis Vallat, qu'en mettant l'accent sur le consentement des créanciers la proposition de M. Tsuruoka change profondément le sens de l'article 23 et s'écarte du principe énoncé au paragraphe 2 de l'article 14. Il n'est donc pas favorable à la formule « avec le consentement des créanciers intéressés », mais le reste de l'amendement lui paraît acceptable.
17. A son avis, l'article 20 n'est pas aussi éloigné de l'article 23 que certains membres de la Commission le pensent. Certes, cet article ne traite pas directement du problème visé par l'article 23, mais il se trouve dans la section 1, consacrée aux dispositions générales, et M. Šahović y voit une clause de sauvegarde générale qui doit garantir les droits fondamentaux du créancier. On pourrait donc se référer à l'article 20 pour résoudre le problème posé par l'article 23.
18. M. NJENGA, s'associant aux observations de sir Francis Vallat, dit qu'un Etat créancier s'intéresse uniquement à être payé et ne se soucie pas des modalités du paiement, question qui est exclusivement du ressort de l'Etat successeur. Il ne voit donc aucune utilité à introduire dans l'article une formule exigeant le consentement de l'Etat créancier pour une question qui doit être réglée par le droit interne de l'Etat successeur. Agir ainsi conduirait à une ingérence directe dans les affaires internes de ce dernier. Dans ces conditions, M. Njenga ne pourra accepter l'inclusion d'une telle formule que si celle-ci est mise entre crochets.
19. M. FRANCIS dit qu'il est prêt à accepter la proposition de M. Tsuruoka en vue de résoudre la difficulté à laquelle se heurte la Commission, bien qu'il partage les doutes exprimés au sujet de la formule « avec le consentement des créanciers intéressés ». En même temps, il se demande si, dans le cas spécifique où deux Etats prédécesseurs disparaissent pour se fondre en un nouvel Etat, le créancier aura vraiment son mot à dire. A son avis, le consentement du créancier n'aura aucun effet sur le pouvoir discrétionnaire dont disposent les parties composantes pour régler la situation dans le cadre du droit interne de l'Etat successeur.
20. M. QUENTIN-BAXTER s'associe aux remarques faites par sir Francis Vallat et les orateurs qui lui ont succédé.
21. M. RIPHAGEN est tout à fait de l'avis qu'il serait déplacé de faire figurer dans l'article une référence au consentement des créanciers. La protection des créanciers est de toute façon une question générale qui intéresse non seulement l'article 23, mais l'ensemble des articles. Il se pose d'ailleurs aussi, dans la pratique, le problème de l'impossibilité d'obtenir le consentement de tous les créanciers, surtout si les créanciers privés doivent également entrer en ligne de compte.
22. M. RIPHAGEN continue à penser que les deux niveaux auxquels il convient de régler les problèmes de la succession aux dettes d'Etat, et le rapport entre ces deux niveaux, ne ressortent pas assez clairement de l'ensemble du projet d'articles, et notamment des articles 18, 19 et 20.
23. Comme il est impossible, au stade actuel, de résoudre le problème en formulant une règle spéciale reposant en fait sur une idée applicable au projet dans son ensemble, M. Riphagen estime que la meilleure solution serait, pour l'instant, de placer l'article entre crochets.
24. M. SUCHARITKUL, s'associant aux observations formulées par M. Njenga, M. Quentin-Baxter, M. Riphagen et sir Francis Vallat, dit qu'à son avis le fait d'accroître la protection accordée aux créanciers ne ferait qu'alourdir la charge de l'Etat débiteur, et particulièrement de l'Etat successeur.
25. M. SCHWEBEL (Président du Comité de rédaction), parlant en qualité de membre de la Commission, juge la proposition de M. Tsuruoka constructive, mais partage les doutes exprimés au sujet de la mention du consentement des créanciers — d'autant qu'on peut envisager des circonstances dans lesquelles il serait pratiquement impossible d'obtenir le consentement de tous les créanciers, ou même de les avertir. M. Schwebel est cependant disposé à accepter la proposition si l'on estime qu'il serait possible d'arriver à un accord plus large sur cette base, mais, à son avis, la mention en question doit être placée entre crochets.
26. Une autre solution est celle qui a été suggérée par M. Riphagen et qui consisterait à placer tout l'article entre crochets — encore que, pour sa part, M. Schwebel préférerait ne placer entre crochets que le paragraphe 2, puisqu'il n'y a pas eu de divergence d'opinions au sujet du paragraphe 1.
27. Il y a encore une autre solution possible : la Commission pourrait envisager de maintenir tel quel le paragraphe 1 et de rédiger le paragraphe 2 de la façon suivante :
- « 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 aux parties composantes de l'Etat successeur. »
- Cette proposition, que M. Schwebel ne présente pas formellement à ce stade, indiquerait clairement que le paragraphe 2 ne peut avoir pour effet d'affaiblir la règle énoncée au paragraphe 1.
28. M. DADZIE, souscrivant aux observations de sir Francis Vallat, dit qu'il ne peut accepter la partie de la proposition de M. Tsuruoka qui, à son avis, conduirait l'Etat créancier à s'ingérer dans les affaires internes de l'Etat successeur. L'Etat créancier se préoccupe uniquement d'être payé, et les dispositions prises à ce sujet par l'Etat successeur ne le concernent pas. Il doit toutefois avoir connaissance de ces dispositions, et c'est pourquoi M. Dadzie propose de remplacer les mots « avec le consentement des créanciers intéressés » par « en le portant à la connaissance des créanciers intéressés ».
29. M. OUCHAKOV accepte l'amendement proposé par M. Schwebel, qui est très proche de celui qu'il a

lui-même présenté à la séance précédente⁵, mais il continue à être opposé au texte du Comité de rédaction, car il n'accepte pas que l'Etat successeur puisse se soustraire, par le biais de son droit interne, à ses obligations internationales.

30. M. CALLE Y CALLE fait observer que l'article a trait à une union d'Etats lors de laquelle les Etats prédécesseurs disparaissent, laissant la place à un seul sujet de droit international. L'Etat créancier tiers n'est pas en cause dans ce processus; il est seulement mis en face du fait que l'ancien Etat débiteur est remplacé par un seul Etat successeur. D'autre part, l'effet du paragraphe 2, si l'on fait abstraction du premier membre de phrase, est que l'attribution des dettes d'Etat aux parties composantes de l'Etat successeur — tout comme l'appartenance des biens d'Etat aux termes du paragraphe 2 de l'article 14 — est régie par le droit interne de l'Etat successeur. Ce paragraphe ne concerne pas la protection de l'Etat créancier tiers ou d'un créancier privé, mais la protection de l'Etat successeur. A cette fin, il prévoit que la manière dont l'Etat successeur attribue la charge de sa dette relève exclusivement de la compétence dudit Etat. M. Calle y Calle est absolument convaincu que l'Etat créancier n'a pas voix au chapitre à ce sujet et que l'Etat successeur, unique sujet de droit international, est libre de prendre ses propres dispositions internes. Pour la même raison, il ne saurait être question d'accord entre les Etats prédécesseurs et l'Etat successeur.

31. M. Calle y Calle pense toutefois qu'en supprimant les premiers mots du paragraphe 2 on ferait clairement ressortir que l'attribution des dettes d'Etat aux parties composantes de l'Etat successeur doit être régie par le droit interne de ce dernier.

32. M. CASTAÑEDA dit que, pour illustrer son opinion selon laquelle le consentement des créanciers au transfert d'une dette est indispensable, il envisagera l'hypothèse d'une dette qu'aurait contractée, par exemple, la Suisse envers le Royaume-Uni, ce dernier étant l'Etat créancier. A supposer que la Suisse et le Liechtenstein s'unissent pour former un seul Etat, le Liechtenstein devenant un canton suisse, et que les deux Etats conviennent que la dette suisse passera, selon le droit interne de l'Etat successeur, au nouveau canton du Liechtenstein, M. Castañeda ne pense pas qu'en pareil cas les intérêts du Royaume-Uni seraient, en l'état actuel des choses, suffisamment protégés — ni d'ailleurs que celui-ci puisse être juridiquement obligé d'accepter que son débiteur ne soit plus la Suisse, mais le canton du Liechtenstein. On a dit que l'important était que la dette soit payée, et non de savoir qui la paiera. M. Castañeda ne partage pas cet avis, car la capacité financière du canton du Liechtenstein pourrait difficilement être comparée à celle de la Suisse.

33. C'est pourquoi il soutient, conformément au principe de droit reconnu en la matière, qu'il ne peut y avoir transport de dette sans le consentement du

créancier, et que cette condition doit être expressément prévue dans le texte de l'article afin d'en préciser l'intention, faute de quoi l'article sera inopérant. Si l'intention du paragraphe 1 est que l'Etat successeur soit dans tous les cas responsable de la dette, M. Castañeda peut accepter ledit paragraphe, mais cette intention ne ressort pas clairement du texte. M. Castañeda ne peut absolument pas admettre qu'un transport de dette opéré en vertu du droit interne du nouvel Etat impose *ipso jure* une obligation à l'Etat créancier. Il ne partage pas non plus l'opinion selon laquelle le fait d'exiger le consentement de l'Etat créancier équivaudrait à autoriser une ingérence dans les affaires internes du nouvel Etat ou à accorder un droit de veto au créancier.

34. En conséquence, parmi toutes les formules proposées, M. Castañeda préfère celle de M. Tsuruoka. Il serait aussi prêt à accepter la formule présentée par M. Schwebel, qui établit un lien plus étroit entre les deux paragraphes et indique que c'est le paragraphe 1 qui prime.

35. M. TSURUOKA dit que, s'il a proposé un amendement au paragraphe 2, c'est parce que certains membres de la Commission ont estimé que ce paragraphe ne tenait pas suffisamment compte des intérêts légitimes des créanciers, Etats ou autres. D'autres membres de la Commission ont dit que la protection des intérêts des créanciers était déjà suffisamment assurée par la règle de l'article 20. Mais l'article 20 énonce une règle générale, alors que l'article 23 vise un cas particulier. Or, dans la pratique, c'est la règle particulière qui l'emporte sur la règle générale. La règle énoncée au paragraphe 2 de l'article 23 risque donc d'être mal interprétée, car on peut penser que, du point de vue du droit international, l'Etat successeur est libre, en tant qu'Etat souverain, de disposer comme il veut des dettes des Etats prédécesseurs.

36. La formule « avec le consentement des créanciers intéressés » est une formule très vague, car la Commission n'a pas encore tranché la question de savoir s'il fallait inclure dans le champ d'application des articles les créanciers autres que les Etats. Sir Francis Vallat et M. Riphagen ont dit que cette formule revenait à donner un droit de veto aux créanciers. Mais M. Tsuruoka fait observer qu'un créancier n'aura son mot à dire qu'au sujet des prêts qu'il aura lui-même consentis, et n'aura pas de droit de veto dans le cas d'imprunts contractés auprès d'autres créanciers.

37. M. Tsuruoka pense qu'il est préférable, au stade actuel, de ne pas trancher la question de la définition de la dette d'Etat. La Commission pourrait donc, ainsi que M. Njenga l'a suggéré, mettre entre crochets la formule « avec le consentement des créanciers intéressés », ou seulement les mots « créanciers intéressés », comme elle l'a fait à l'article 18 pour le mot « internationale ».

38. M. REUTER constate que la Commission est à la recherche d'une ambiguïté tolérable, qui découle déjà de l'article 18 (où le mot « internationale » a été

⁵ *Ibid.*, par. 24.

mis entre crochets, comme l'a fait observer M. Tsuruoka), et qui résulte aussi, au paragraphe 1 de l'article 23, des termes « passent à », qui peuvent être interprétés dans plusieurs sens.

39. Si l'on se place du point de vue des intérêts en jeu, on constate qu'il n'est pas toujours facile de distinguer où sont ces intérêts. En effet, si un créancier titulaire d'une créance internationale à l'égard d'un Etat peut penser, dans certains cas, que sa créance n'aura plus la même valeur si elle devient une créance à l'égard d'une province, il peut, dans d'autres cas, y trouver un avantage, car ses tribunaux ne seront plus tenus par la règle de l'immunité de l'Etat étranger et, si la province en question est une province prospère qui tient à son crédit international, elle paiera plus facilement qu'un Etat. Il est donc impossible de savoir qui la règle énoncée au paragraphe 2 de l'article 23 favorise. M. Reuter est prêt, toutefois, à accepter l'ambiguïté proposée par M. Tsuruoka.

40. L'article 23 lui paraît présenter une autre ambiguïté, sur laquelle M. Calle y Calle a appelé son attention en parlant de la « charge de la dette ». Il faut bien distinguer, en effet, entre l'obligation proprement dite et la charge finale de la dette. On peut considérer, à cet égard, qu'au paragraphe 1 de l'article les mots « passent à » visent l'obligation et que le paragraphe 2 ne vise que la charge finale de la dette. Mais, en ce cas, aucun problème ne se pose, car il suffirait de dire que

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

Cela reviendrait à dire que le règlement financier entre l'Etat successeur et ses parties composantes est une affaire purement interne et que, sur le plan de l'obligation, rien n'est changé à la règle énoncée au paragraphe 1. Si c'est bien là ce que la Commission veut dire, M. Reuter accepte volontiers l'amendement proposé par M. Tsuruoka. Mais il n'est pas sûr que l'article 23 ne s'applique qu'à des dettes internationales — puisque la Commission a mis le mot « internationale » entre crochets à l'article 18 —, et il ne sait pas non plus où est l'intérêt des créanciers, car ceux-ci n'ont pas toujours avantage à maintenir une dette internationale d'Etat à Etat.

41. M. YANKOV note que l'article suscite des divergences de vues non seulement quant à son interprétation, mais aussi quant au fond, et il ne pense pas qu'une modification de rédaction, même radicale, permette de remédier à ses défauts. Il a tout d'abord eu l'impression que le paragraphe 1 énonçait une règle générale concernant la responsabilité internationale de l'Etat successeur de remplir les obligations qui existaient auparavant à l'égard de l'Etat créancier, et que le paragraphe 2 permettait, par une faculté qu'offrirait le droit interne de l'Etat successeur, d'obtenir le paiement des dettes passant des

Etats prédécesseurs à l'Etat successeur. A ce sujet, M. Yankov demande à M. Schwebel d'expliquer plus en détail sa proposition, qui permettrait peut-être à la Commission de sortir de ses difficultés concernant la nature de la dette et les sujets de droit en cause.

42. Sir Francis VALLAT, se référant aux observations de M. Castañeda, dit que si une dette d'Etat était créée entre le Liechtenstein et le Royaume-Uni, les modalités et les conditions de cette dette seraient certainement consignées dans un traité, de sorte que la question tomberait sous le coup des règles de succession en matière de traités. Il estime donc que cet exemple n'est pas pertinent. Le prêt en cause, toutefois, serait probablement consenti par une banque ou par des obligataires privés. Dans ce dernier cas, il est probable que ceux-ci feraient le nécessaire pour que les autorités du Liechtenstein versent les intérêts et effectuent les remboursements du principal dans des comptes bancaires au Liechtenstein. C'est justement pour cette raison que le paragraphe 2 revêt une grande importance : il est vraisemblable que les détenteurs d'obligations préféreront infiniment s'en tenir aux arrangements existants plutôt que d'avoir à adresser une nouvelle demande au Gouvernement suisse, ce qui serait la conséquence du paragraphe 1.

43. Une chose ressort clairement de la discussion : la nécessité de maintenir le paragraphe 2. La rédaction de ce paragraphe pourrait naturellement être améliorée, mais l'orientation générale est la bonne. Peu importe le texte qui sera finalement adopté, pourvu que le débat de la Commission soit dûment reflété dans le rapport.

44. M. ŠAHOVIĆ pense, comme M. Yankov, que la proposition de M. Schwebel exprime le point de vue de la majorité des membres de la Commission, à savoir que c'est le paragraphe 1 qui énonce la règle principale. Si cette proposition était faite officiellement, il est certain qu'elle obtiendrait l'approbation de la Commission. Dans le cas contraire, M. Šahović pourrait toutefois accepter l'article 23 sans crochets, tel qu'il a été présenté par le Comité de rédaction, à condition d'expliquer la situation dans le commentaire en citant les amendements proposés.

45. M. SCHWEBEL (Président du Comité de rédaction), parlant en qualité de membre de la Commission, indique que, à la suite des observations formulées par divers membres de la Commission, il présente formellement sa proposition relative à l'article 23. Le texte qu'il propose est ainsi conçu :

« 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 aux parties composantes de l'Etat successeur. »

Le paragraphe 1 est identique au paragraphe correspondant de l'article adopté par le Comité de rédaction, et énonce ce qui est censé constituer la règle fondamentale. Le paragraphe 2 reprend pour l'essentiel le paragraphe correspondant de l'article proposé par le Comité de rédaction. Il ne donne pas à penser que la mesure qu'il mentionne est subordonnée à la règle fondamentale, mais indique qu'une telle mesure ne saurait porter atteinte à l'application de ladite règle.

46. Si l'article qu'il propose ne rencontre pas l'agrément de la Commission, M. Schwebel suggère que celle-ci adopte le texte du Comité de rédaction en le faisant figurer entre crochets et mentionne dans le commentaire les modifications proposées par M. Tsuruoka, M. Dadzie et lui-même, ainsi que les discussions auxquelles ces propositions ont donné lieu.

47. M. TSURUOKA est prêt à accepter le texte proposé par M. Schwebel, mais souhaiterait que les mots « sans préjudice » soient remplacés par « sous réserve ». Ce texte appelle cependant deux éclaircissements : une fois les dettes attribuées, en tout ou en partie, à des parties composantes de l'Etat successeur, l'Etat créancier doit-il considérer que la charge finale de la dette incombe à l'Etat successeur, ou à ces parties composantes ? D'autre part, l'Etat successeur n'a-t-il pas la liberté d'attribuer les dettes non seulement à ses parties composantes, mais aussi à des collectivités, banques ou autres institutions ?

48. M. SCHWEBEL (Président du Comité de rédaction), parlant en qualité de membre de la Commission, indique, en réponse à M. Tsuruoka, qu'il préférerait garder l'expression « sans préjudice de », qui indique que l'application du paragraphe 2 ne porte pas atteinte à la règle fondamentale énoncée au paragraphe 1. En ce qui concerne l'application de l'ensemble de l'article, M. Schwebel présume que si un Etat successeur prend des dispositions pour qu'une ou plusieurs de ses parties composantes assurent le service d'une dette, c'est naturellement à cette ou à ces parties que le créancier — qu'il s'agisse d'un Etat, d'une organisation internationale ou d'un obligataire privé — s'adressera en premier lieu pour se faire rembourser. Toutefois, le créancier, quel qu'il soit, sera de la façon la plus formelle en droit de s'adresser à l'Etat successeur, qui sera l'obligé final, au cas où, à un moment quelconque, la partie composante en question serait défaillante.

49. Quant à la seconde question posée par M. Tsuruoka, M. Schwebel ne se juge pas compétent pour lui donner une réponse catégorique, mais, à son avis, il est peu probable qu'un Etat successeur attribue vraiment ses dettes à une banque; il chargera plutôt une banque de s'occuper du remboursement. Les dettes que vise l'article sont des dettes contractées par des territoires qui étaient auparavant des Etats. M. Schwebel présume qu'en cas de succession la charge de ces dettes, pour commencer, ou bien demeurera à la charge des territoires les ayant contractées, ou bien sera assumée par l'Etat successeur.

50. M. VEROSTA rappelle que, selon l'article 19, la

succession d'Etats emporte l'extinction des obligations de l'Etat prédécesseur et la naissance de celles de l'Etat successeur pour ce qui concerne les dettes d'Etat qui passent à l'Etat successeur : il y a donc novation de ces obligations. Pour M. Verosta, le paragraphe 1 de l'article 23 doit s'interpréter conformément à l'article 19. Il voudrait donc savoir si le paragraphe 2 de l'article 23 constitue une exception au paragraphe 1 et à l'article 19. Juridiquement, la situation peut être envisagée de deux manières. On peut soutenir, contrairement au sens de l'article 19, que l'obligation du Liechtenstein, s'il s'unissait à la Suisse, serait maintenue. Mais on peut considérer aussi qu'après la novation de l'obligation le nouvel Etat déciderait de rétrocéder la dette au Liechtenstein ou de la mettre à la charge d'un canton suisse.

51. M. SCHWEBEL (Président du Comité de rédaction) ne sait pas s'il peut lui-même, plutôt que le Rapporteur spécial, fournir à M. Verosta les explications que celui-ci a demandées. Toutefois, à son avis, l'article 19 et le paragraphe 1 de l'article 23 sont entièrement compatibles. L'article 19 est peut-être conçu en termes plus généraux, mais les deux dispositions énoncent le principe que c'est l'Etat successeur qui est responsable des dettes de l'Etat prédécesseur. Le texte que M. Schwebel lui-même propose pour le paragraphe 2 de l'article 23 reflète simplement la pratique en vigueur en matière de dettes d'Etat : lorsqu'un Etat fédéral succède à deux ou plusieurs Etats indépendants, il n'est pas rare que la charge des dettes des parties composantes du nouvel Etat continue, du moins au début, à incomber à ces parties. Néanmoins, la responsabilité principale de ces dettes incombe à l'Etat successeur, et c'est pourquoi M. Verosta a eu raison d'appeler l'attention sur l'article 19, qui met l'accent sur ce fait.

52. M. OUCHAKOV suggère que, puisque le début du texte proposé par M. Schwebel pour le paragraphe 2 de l'article 23 renferme déjà les mots « l'Etat successeur », les sept derniers mots de ce paragraphe soient remplacés par les mots « à ses parties composantes ».

53. Sir Francis VALLAT fait observer que, dans la mesure même où il met l'accent sur l'extinction des dettes des parties composantes de l'Etat successeur, l'article 19 montre bien la nécessité d'une disposition telle que celle qui est proposée pour le paragraphe 2 de l'article 23.

54. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide d'approuver l'article 23 tel qu'il a été proposé par M. Schwebel et modifié par M. Ouchakov.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 24⁶ (Séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat)

55. Le PRÉSIDENT indique que l'article 24 adopté par le Comité de rédaction est libellé comme suit :

⁶ Pour l'examen du texte présenté initialement par le Rapporteur spécial, voir 1501^e séance, par. 33 à 44, et 1502^e séance, par. 10 à 43.

Article 24. — Séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat

1. Lorsqu'une ou des parties du territoire d'un Etat s'en séparent et forment un Etat, et à moins que l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur n'en conviennent autrement, la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur passe à l'Etat successeur dans une proportion équitable, compte tenu de tous les facteurs pertinents.

2. Les dispositions du paragraphe 1 s'appliquent lorsqu'une partie du territoire d'un Etat s'en sépare et s'unit à un autre Etat.

56. M. DÍAZ GONZÁLEZ propose qu'à la fin du paragraphe 1 de l'article les mots « tous les facteurs pertinents » soient remplacés par « toutes les circonstances pertinentes », de manière à reprendre le plus fidèlement possible la terminologie qu'a employée la CIJ lorsqu'elle a fixé, dans l'arrêt qu'elle a rendu dans les *affaires du plateau continental de la mer du Nord*⁷, les limites de l'application de principes équitables.

57. M. OUCHAKOV peut accepter l'article 24 et se déclare favorable à la modification rédactionnelle proposée par M. Díaz González.

58. Il conviendrait toutefois de préciser, dans le commentaire de l'article, quels sont les liens entre cette disposition et l'article 20. Deux éléments se dégagent du paragraphe 1 de l'article 24 : la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur passe à l'Etat successeur « dans une proportion équitable », à moins que l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur « n'en conviennent autrement ». Si la dette passe dans une proportion équitable, il semble que tous les créanciers soient tenus d'accepter la manière dont elle est répartie. Mais si l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur en conviennent autrement, les créanciers pourront s'opposer à leur arrangement, conformément au paragraphe 2 de l'article 20, selon lequel un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur concernant le passage des dettes ne peut pas, en principe, être invoqué contre un tiers créancier. En vertu de cette dernière disposition, l'accord international parfaitement valable par lequel l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur dérogeraient au principe de la répartition équitable pourra donc être rejeté par le créancier.

59. Pour M. Ouchakov, la disposition du paragraphe 2 de l'article 20 ne se justifie pas, tandis que la règle énoncée au paragraphe 1 de l'article 24 est correcte. Il est en effet vain de donner, d'une part, à l'Etat prédécesseur et à l'Etat successeur la possibilité de conclure un arrangement dérogeant au principe de la proportion équitable et de permettre, d'autre part, à l'Etat créancier d'agir en contradiction avec cette règle de droit international. La règle énoncée au paragraphe 1 de l'article 24 ne doit pas être soumise au veto du créancier. C'est dans le commentaire de l'article à l'examen que devront être précisées les relations entre l'article 20 et l'article 24. Il se peut d'ailleurs que l'article 20, qui a été adopté en première lecture, soit modifié ultérieurement.

60. M. REUTER souscrit aux vues de M. Ouchakov. Personnellement, il tient à insister sur la distinc-

tion à établir entre l'obligation proprement dite et la charge finale de la dette. En ce qui concerne l'obligation, la dette passe à l'Etat successeur dans une proportion équitable. Dès lors, l'incise « et à moins que l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur n'en conviennent autrement » n'est valable que si elle s'applique à la charge finale de la dette. Quant à l'obligation internationale, elle doit être précisée à la lumière de l'article 19, qui définit clairement la notion de passage de la dette. M. Reuter ne voit pas d'autre solution que celle qui consiste ainsi à distinguer entre l'obligation, qui intéresse les créanciers, et la charge finale de la dette, qui concerne les rapports personnels entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur.

61. M. SUCHARITKUL considère que l'article 24 est acceptable, mais insiste sur la nécessité de mentionner expressément la capacité contributive en tant que facteur pertinent pour la répartition équitable des dettes entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. La capacité contributive, ou capacité de paiement, potentielle ou réelle, présente une importance primordiale du point de vue de la protection des intérêts des Etats créanciers. Il peut arriver en effet que les débiteurs, surtout si ce sont des Etats peu développés, leur demandent d'annuler leurs dettes ou d'ajourner le service desdites dettes.

62. Sir Francis VALLAT, sans rejeter l'article 24 — ce qui n'est pas possible au stade où en sont les travaux de la Commission —, émet de très sérieuses réserves sur le texte présenté. Selon lui, cet article est inapplicable. Sir Francis a déjà dit, comme M. Reuter, qu'il fallait faire une distinction nette entre l'obligation ou le service de la dette et la charge finale de la dette. En outre, il est totalement irréaliste de stipuler que la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur passe à l'Etat successeur « dans une proportion équitable », car cela risque d'entraîner le fractionnement de certaines dettes. Qui va déterminer ce qui constitue « une proportion équitable » de la dette d'Etat en cause si l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur sont eux-mêmes incapables de s'entendre sur ce point ? D'autres problèmes encore peuvent se poser si l'on lit cet article à la lumière de l'article 19 : à quel moment la « proportion équitable » de la dette passera-t-elle à l'Etat successeur, et comment ce moment sera-t-il fixé ? On peut concevoir que la décision sur le point de savoir ce qui est équitable prenne si longtemps qu'un créancier privé âgé meure dans l'intervalle et ne soit donc jamais remboursé. La Commission devrait tenir compte de cette situation et trouver une solution en vertu de laquelle le service de la dette continuerait même pendant la période où la question de la « proportion équitable » serait encore en litige.

63. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission approuve l'article 24 tel qu'il a été présenté par le Comité de rédaction et amendé par M. Díaz González, étant entendu que les réserves exprimées à propos de ce texte seront consignées dans le commentaire.

Il en est ainsi décidé.

⁷ C.I.J. Recueil 1969, p. 53.

ARTICLE 25⁸ (Dissolution d'un Etat)

64. Le PRÉSIDENT donne lecture du texte de l'article 25 que présente le Comité de rédaction :

Article 25. — Dissolution d'un Etat

Lorsqu'un Etat prédécesseur se dissout et disparaît et que les parties de son territoire forment deux ou plusieurs Etats, et à moins que les Etats successeurs n'en conviennent autrement, la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur passe à chaque Etat successeur dans une proportion équitable, compte tenu de tous les facteurs pertinents.

65. M. DÍAZ GONZÁLEZ dit que le mot « prédécesseur », au début du texte de l'article, devrait être supprimé, car un Etat ne devient Etat prédécesseur qu'après sa dissolution et sa disparition. Comme au paragraphe 1 de l'article 24, l'expression « tous les facteurs pertinents » devrait être remplacée par « toutes les circonstances pertinentes ».

66. M. OUCHAKOV accepte volontiers l'article 25, mais se pose deux questions. Il constate d'abord que le membre de phrase « et à moins que les Etats successeurs n'en conviennent autrement », qui figure dans cet article, vise manifestement la totalité des Etats successeurs. A ce membre de phrase correspondant, au paragraphe 1 de l'article 24, les mots « et à moins que l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur n'en conviennent autrement ». Or, dans ce dernier cas, il se peut qu'en fait plusieurs Etats successeurs soient en cause, au cas où plusieurs parties du territoire d'un Etat s'en séparent et forment plusieurs Etats et où ces Etats successeurs « en conviennent autrement » avec l'Etat prédécesseur.

67. Si donc, selon l'article à l'examen, tous les Etats successeurs peuvent se mettre d'accord sur une certaine répartition des dettes, certains ne peuvent-ils pas convenir ensuite d'une nouvelle répartition des dettes entre eux ? Pour M. Ouchakov, rien ne s'y oppose, de sorte que l'article 25 devrait être complété par un nouveau paragraphe rédigé sur le modèle suivant :

« Les dispositions du paragraphe 1 sont sans préjudice de la redistribution par les Etats successeurs intéressés de leurs parties pertinentes de la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur. »

68. Les deux questions soulevées par M. Ouchakov devraient être reflétées dans le commentaire de l'article 25 et débattues en deuxième lecture.

69. M. TABIBI dit qu'il n'a aucune difficulté à approuver l'article proposé par le Comité de rédaction, car cet article représente une grande amélioration par rapport au texte initialement présenté par le Rapporteur spécial. M. Tabibi est particulièrement satisfait de la référence à « tous les facteurs pertinents » (ou « toutes les circonstances pertinentes »). Il est toutefois très important que la Commission accompagne l'article 25 et les articles 23 et 24 d'un

commentaire soigneusement rédigé indiquant comment les dispositions en question pourront être appliquées en pratique. La discussion consacrée à l'article 23 a montré que de nombreux points appelaient des éclaircissements, et l'on peut juger des difficultés que risque de soulever l'expression « proportion équitable », employée aux articles 24 et 25 à propos de la dette d'Etat, si l'on se souvient des problèmes financiers qui ont suivi la partition de l'Inde et, plus tard, celle du Pakistan, problèmes dont certains ne sont toujours pas résolus.

70. M. REUTER souligne qu'il n'a accepté les articles 23 et 24 et qu'il n'accepte l'article 25 qu'à la condition que leurs dispositions soient interprétées en fonction de l'article 20. Les éventuels accords entre Etats prédécesseurs et Etats successeurs ne sont opposables aux créanciers que si les conditions énoncées à l'article 20 sont réunies.

71. Dans l'article à l'examen, il conviendrait de remplacer les mots « et à moins que les Etats successeurs n'en conviennent autrement » par « et à moins que des Etats successeurs n'en conviennent autrement », étant donné qu'un tel accord ne pourrait porter que sur la charge finale de la dette et non pas sur l'obligation proprement dite. En ce qui concerne l'obligation, la dette de l'Etat prédécesseur doit passer à chaque Etat successeur dans une proportion équitable. Certes, il peut y avoir des dissensions entre Etats successeurs. Si chaque Etat successeur reconnaît qu'il est tenu pour une certaine fraction de la dette, il définit lui-même unilatéralement cette part, et il ne faut guère s'attendre à ce que la somme de toutes les fractions ainsi définies corresponde à l'unité. En général, les Etats n'ont pas une conception très généreuse de l'équité, et ils s'empressent de faire valoir toutes sortes de circonstances pertinentes. Mais les créanciers se contentent généralement de ce qu'ils peuvent obtenir sur la base du sens de l'équité des Etats successeurs. Si la Commission ne posait pas la règle de la répartition équitable, les créanciers risqueraient de ne rien recevoir du tout. Quant aux compensations que les Etats successeurs peuvent prévoir entre eux, elles peuvent avoir lieu en vertu de l'article 20, si les créanciers les acceptent, ou en vertu du principe de la répartition équitable, s'ils reconnaissent que les Etats successeurs ont procédé à une répartition équitable. Il conviendrait donc de préciser, sinon dans le corps de l'article 25, du moins dans le commentaire de cette disposition, que l'article 20 est préservé.

La séance est levée à 13 h 10.

1516^e SÉANCE

Mercredi 12 juillet 1978, à 10 h 10

Président : M. José SETTE CÂMARA

Présents : M. Ago, M. Bedjaoui, M. Calle y Calle, M. Castañeda, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian,

⁸ Pour l'examen du texte présenté initialement par le Rapporteur spécial, voir 1503^e et 1504^e séances et 1505^e séance, par. 1 à 12.