

Document:-
A/CN.4/SR.1501

Compte rendu analytique de la 1501e 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>)*

nant naissance à un Etat successeur. Compte tenu de la définition de l'expression « succession d'Etats » figurant à l'article 3, former un Etat successeur signifie substituer un Etat successeur à des Etats prédécesseurs dans la responsabilité de leurs relations internationales. C'est dans ce cas précis que la Commission doit régler la question du passage des dettes d'Etat.

41. Reste à savoir si, en principe, les dettes d'Etat des Etats prédécesseurs doivent ou non passer à l'Etat successeur. Pour M. Ouchakov, la réponse est affirmative, de même qu'il est prévu à l'article 14 que les biens d'Etat des Etats prédécesseurs passent en principe à l'Etat successeur. Sinon, les Etats s'empresseraient de s'unir, assurés qu'ils seraient de se débarrasser de leurs dettes d'Etat, cependant que les biens d'Etat passeraient à l'Etat successeur. Il conviendrait donc de poser le principe général du passage des dettes d'Etat et de l'assortir d'exceptions. Ce principe est logique et paraît conforme à la pratique des Etats. L'article proposé par le Rapporteur spécial semble d'ailleurs s'en inspirer, mais ne l'exprime pas clairement, car il recouvre inutilement un cas où il n'y a pas de succession aux dettes d'Etat : celui où deux ou plusieurs Etats s'unissent sans pour autant former un Etat successeur.

42. M. SCHWEBEL dit qu'en dépit de l'analyse convaincante du Rapporteur spécial la présentation de l'article W ne lui semble pas très heureuse, surtout si on lit cet article sans avoir bénéficié des explications du Rapporteur spécial. M. Schwebel incline à penser que les cas où il y a succession sont sans doute les plus — et non les moins — caractéristiques, et que le libellé de l'article n'est pas, à cet égard, aussi subtil que le rapport. Par exemple, comme il est indiqué dans le rapport, l'Etat unitaire n'est pas le seul à assumer les dettes des parties qui le constituent : il se peut qu'un Etat fédéral le fasse aussi, au moins conjointement, sinon seul. M. Schwebel n'a pas de libellé précis à suggérer, mais il est d'accord pour penser que l'article devrait être rédigé en termes plus positifs, ce qui permettrait peut-être de remanier l'alinéa *b* de manière qu'il vise non plus le cas de l'Etat unitaire, mais celui du type d'Etat fédéral ou confédéral, dans lequel les dettes restent effectivement à la charge des Etats constituants — encore qu'on puisse se demander s'il existe encore aujourd'hui de véritables confédérations.

43. M. NJENGA dit que, bien que visant en fait un cas précis et limité d'unification d'Etats, l'article W est formulé de telle sorte que la succession aux dettes d'Etat paraît s'étendre à une gamme de relations beaucoup plus étendue. Cela n'est pas sans l'inquiéter, eu égard surtout au paragraphe 1 de l'article 14, qui dispose que, lorsque deux ou plusieurs Etats s'unissent et forment ainsi un Etat successeur, « les biens d'Etat des Etats prédécesseurs passent à l'Etat successeur ». On peut penser que, si les biens d'Etat passent à l'Etat successeur, les dettes aussi passent à celui-ci. Mais M. Njenga est en partie rassuré par la disposition du paragraphe 2 du même article, selon laquelle l'appartenance des biens d'Etat « à ses parties

composantes est réglée par le droit interne de l'Etat successeur ».

44. Si l'on se réfère à certains exemples récents d'unification d'Etats, on verra qu'il n'y a pas de problème à cet égard en ce qui concerne la Malaisie. La République arabe unie — aujourd'hui dissoute — formait elle aussi une union totalement intégrée, dans le cas de laquelle l'article W aurait fourni une solution puisque, selon ses dispositions, non seulement les biens d'Etat, mais aussi les dettes d'Etat, seraient passés à l'Etat successeur. Dans le cas de la République-Unie de Tanzanie, toutefois, l'union n'est pas encore complète. Conformément à sa constitution provisoire, la responsabilité de certaines questions, comme les affaires étrangères et la défense, est dévolue à la République-Unie, mais d'autres domaines importants lui échappent. Par exemple, à Zanzibar, les questions concernant la propriété des biens, publics et privés, et l'administration de la justice relèvent exclusivement du Gouvernement de Zanzibar, agissant sous l'autorité de son président, qui est aussi vice-président de la République-Unie de Tanzanie. Par conséquent, si l'on adoptait une règle en vertu de laquelle la République-Unie de Tanzanie succéderait aux dettes de l'Etat prédécesseur, Zanzibar ne paierait rien tout en conservant tous ses avoirs.

45. Aussi M. Njenga considère-t-il qu'une règle de portée aussi générale n'est pas souhaitable. A son avis, l'article W devrait être remanié de façon à préciser en termes positifs les cas dans lesquels l'unification d'Etats donne naissance à un Etat unitaire, en indiquant que les cas où les liens restent plus lâches seront régis soit par un accord soit par la Constitution, selon le type d'arrangement conclu.

46. M. ŠAHOVIĆ est d'avis que le Comité de rédaction pourrait trouver une solution à toutes les questions soulevées jusque-là. En particulier, le Comité devrait veiller à établir un parallélisme entre l'article 14 et l'article W. Il y a lieu de noter aussi que le membre de phrase liminaire de l'article W ne peut s'appliquer qu'à des Etats qui se fédèrent, et qu'il est donc difficile de le relier à l'alinéa *b*, qui concerne une unification donnant naissance à un Etat unitaire.

47. Enfin, M. Šahović exprime l'espoir que le Comité de rédaction harmonisera la terminologie des articles 14 et W : l'article 14 emploie l'expression « parties composantes », à laquelle correspond à l'article W l'expression « Etats constituants », et les « Etats prédécesseurs » qui sont mentionnés à l'article 14 ne le sont pas à l'article W.

La séance est levée à 13 heures.

1501^e SÉANCE

Jeudi 15 juin 1978, à 10 h 5

Président : M. José SETTE CÂMARA

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

Francis, M. Jagota, 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.

Succession d'Etats dans les matières autres que les traités (suite) [A/CN.4/301 et Add.1¹, A/CN.4/313]
[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES
PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

ARTICLE W (Sort des dettes d'Etat en cas d'unification d'Etats)² [*fin*]

1. M. REUTER dit qu'il peut accepter l'article W sous réserve d'éventuelles modifications rédactionnelles. Cette disposition s'applique à une hypothèse bien précise : celle où un Etat indépendant du point de vue international s'unit à un ou plusieurs Etats également indépendants pour former un nouvel Etat, si bien qu'il cesse d'être un Etat sur le plan international. Toutes les autres hypothèses, notamment celles d'une succession entre des Etats et d'autres entités, telles des organisations internationales ou supranationales, sortent du cadre du projet. Pour y faire entrer d'autres situations que la première hypothèse évoquée par M. Reuter il faudrait modifier les définitions figurant à l'article 3³, et en particulier la définition de l'expression « succession d'Etats ».

2. Cette définition de l'expression « succession d'Etats » est d'une grande importance pour la distinction à établir entre le sujet de la succession d'Etats et celui de la responsabilité des Etats. Si une collectivité de droit public ne s'acquitte pas de ses dettes, on peut déterminer, conformément au projet d'articles sur la responsabilité des Etats⁴, s'il y a fait illícite au regard du droit international, et, dans l'affirmative, ce fait est imputable à l'Etat auquel se rattache la collectivité en question. L'article W du projet à l'examen concerne le cas où une entité qui était auparavant un Etat perd cette qualité et devient une entité de droit public telle qu'une province ou un département. Cette entité conserve ses dettes, et ce n'est que si elle ne s'en acquitte pas que naît la situation visée dans le projet d'articles sur la responsabilité des Etats. Le Rapporteur spécial a cependant prévu une exception pour le cas où l'Etat prédécesseur perd son identité juridique selon le droit interne de l'Etat successeur, la charge de la dette incombant alors à ce dernier. Sinon, l'Etat successeur ne répond de la dette que s'il y a fait internationalement illicite de la part de l'Etat prédécesseur devenu Etat constituant. Cette conception est conforme non seulement aux autres articles du projet, mais aussi aux articles que la Commission a élaborés sur d'autres sujets.

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

² Pour texte, voir 1500^e séance, par. 21.

³ Voir 1500^e séance, note 8.

⁴ *Annuaire...* 1977, vol. II (2^e partie), p. 10 et suiv., doc. A/32/10, chap. II, sect. B, sous-sect. 1.

3. M. EL-ERIAN partage l'avis selon lequel il faudrait remanier l'article W pour le formuler en termes affirmatifs, en énonçant d'abord la règle fondamentale que l'Etat successeur formé par l'unification de deux ou plusieurs Etats succède aux dettes des Etats constituants, et en énonçant ensuite les exceptions à cette règle. Le principal point à considérer est qu'au regard du droit international un Etat unifié formé par l'union de plusieurs Etats est, en règle générale, considéré comme une entité juridique unique, même si des questions comme les pouvoirs de l'Etat fédéral et de ses éléments constitutifs doivent être réglées par le droit constitutionnel.

4. S'agissant de la République arabe unie, formée en 1959 par unification de l'Egypte et de la Syrie, M. El-Erian souscrit aux conclusions du Rapporteur spécial (A/CN.4/301 et Add.1, par. 448). Il relève, en particulier, les passages où il est dit, d'une part, que la Constitution provisoire demeurait muette sur la succession aux biens ou aux dettes et, d'autre part, qu'on peut se trouver autorisé à conclure, avec le professeur O'Connell, que la RAU semble avoir été la seule entité compétente pour assurer le service de la dette des deux provinces. A cet égard, M. El-Erian informe la Commission que le Ministre des affaires étrangères de la RAU en fonction à l'époque avait adressé à feu M. Dag Hammarskjöld, alors secrétaire général de l'ONU, une lettre rédigée avec soin faisant ressortir que la République arabe unie serait liée par toutes les obligations contractées par les deux Etats constitutifs, et non pas seulement par celles qui découlaient de traités. De plus, comme il est dit dans les observations soumises par l'UNESCO à propos de l'unification et de la dissolution de la République arabe unie⁵, les arriérés des contributions dues à cette organisation par l'Egypte et la Syrie avant que leur union ne devienne réalité ont été considérés comme une dette de la RAU. En 1961, quand la Syrie est redevenue membre de l'organisation en tant qu'Etat distinct, la contribution due par la RAU pour la partie de la période biennale 1961-1962 non échue a été divisée entre l'Egypte et la Syrie, à raison de cinq sixièmes pour la première et un sixième pour la seconde. Des observations analogues ont été présentées par le FMI⁶. Le Rapporteur spécial pourrait peut-être envisager de mentionner ces documents dans le commentaire.

5. A ce propos, M. El-Erian voudrait féliciter la Division de la codification de la haute qualité de la Série législative des Nations Unies. Il suggère qu'une liste de tous les volumes disponibles dans cette série soit publiée ultérieurement dans l'ouvrage *La Commission du droit international et son œuvre*⁷, dans l'intérêt des étudiants et des juristes, en particulier de ceux des pays où l'on ne peut se procurer facilement cette documentation.

⁵ *Documentation concernant la succession d'Etats dans les matières autres que les traités* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F.77.V.9), p. 545.

⁶ *Ibid.*, p. 550.

⁷ Publication des Nations Unies, numéro de vente : F.72.I.17.

6. M. QUENTIN-BAXTER, tout en admettant la nécessité de donner plus de cohérence au projet d'articles, pense qu'il faut aussi tenir compte des différences entre les articles. L'article 14 est entre crochets parce que la Commission n'a pas été unanime quant à la place où le faire figurer dans l'ensemble du projet. Cet article réglant le passage des biens dans les cas où l'unification d'Etats donne naissance à un Etat unique, il existe parmi les membres de la Commission une tendance à se demander ce que le droit international peut avoir à faire avec la manière dont un Etat unifié unique résout de telles questions. Mais il existe aussi une tendance parallèle consistant à reconnaître qu'il arrive, en droit international, que les Etats composants conservent une partie de leur personnalité et une part de responsabilité. Ainsi qu'on l'a déjà noté, la pratique des Etats est faite en grande partie de cas où la construction du nouvel Etat est assez lâche et où celui-ci garde certains aspects composites.

7. L'article W se distingue de l'article 14 essentiellement par le fait que, lorsqu'il s'agit de dettes, et non plus de biens, une tierce partie intervient, à savoir le créancier. Si, en ce qui concerne les droits sur les biens, on peut estimer que la question n'intéresse pas la Commission, on ne peut en dire autant des dettes. Nombre des difficultés auxquelles le Rapporteur spécial a eu à se mesurer découlent de cette considération.

8. Une deuxième différence entre les deux articles — différence étroitement liée à la première — est qu'en matière de droits sur les biens il s'agit de droits découlant du droit interne de l'Etat prédécesseur. Dans le cas de l'article W et de l'article 25 (Dissolution d'un Etat) [A/CN.4/313, par. 77], le principal problème réside dans le fait que les obligations dont la Commission prévoit qu'elles ne passeront pas à l'Etat successeur se trouveront en fait éteintes. Selon la conception qu'a M. Quentin-Baxter de la fonction du droit successoral, il y a nécessairement « intersection » du droit international et du droit interne, et l'on ne peut interpréter convenablement le premier sans tenir compte du second. Si la Commission fait abstraction du droit interne pour régler la question à l'examen, elle se retrouve devant un vide juridique. Le problème est donc en partie artificiel, et tient à ce que la Commission, préoccupée de la relation triangulaire en jeu, a tendance à isoler sa réflexion de ce point de référence essentiel. Le premier principe de la succession d'Etats est en effet que le droit interne continue de s'appliquer tant qu'il n'est pas modifié et que les droits et obligations créés par ce droit subsistent. Ce principe de la continuité vaut même en cas d'unification ou de dissolution d'un Etat. Les motifs dont s'inspire le texte du Rapporteur spécial paraissent convaincants. Celui-ci n'a pas essayé de régler la question du passage des dettes d'un Etat à un autre en termes généraux, mais s'est attaché à la situation existant en droit interne et aux manifestations internationales de ce droit. C'est pour cette raison, et en partie parce que la définition de la dette d'Etat ne correspond pas absolument à celle du bien d'Etat,

que la Commission se trouve confrontée à un problème. Le moment n'est peut-être pas encore venu de le résoudre, mais il faudra le faire quand la Commission reviendra à la question des définitions.

9. M. JAGOTA admet qu'on peut sans doute établir une distinction entre les biens et les dettes d'Etat si l'on considère les intérêts des créanciers, mais ne pense pas que cette distinction joue un rôle dans l'examen de l'article W. En outre, il existe une nette relation entre les deux notions, en ce sens que les dettes d'Etat ont un lien avec les biens d'Etat au sens large tels qu'ils sont définis à l'article 5, à savoir les biens, droits et intérêts appartenant à l'Etat. Ce lien est d'ailleurs reconnu dans plusieurs articles du projet, en particulier à l'article 24 (Séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat) [*ibid.*, par. 26].

10. M. Jagota suggère que le Comité de rédaction examine conjointement les articles W et 14 afin d'harmoniser les deux textes et, dans la mesure du possible, d'utiliser les mêmes termes pour exprimer des idées semblables. En général, les instruments juridiques, ou bien sont muets sur la question de la succession tant aux biens qu'aux dettes d'Etat, ou bien traitent des deux aspects du problème; il est très rare qu'ils fassent état de l'un et ne disent rien de l'autre. L'article W devrait donc contenir une disposition conçue dans le même esprit que celle de l'article 14 qui prévoit que le droit interne règle le passage des biens d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur.

11. Le Rapporteur spécial et le Comité de rédaction pourraient aussi examiner s'il convient de maintenir, à l'article W, la mention d'un Etat unitaire. De l'avis de M. Jagota, cette expression est vague et peut prêter à discussion quant au point de savoir ce qui constitue ou ne constitue pas un tel Etat. Le Rapporteur spécial l'a d'ailleurs reconnu tant dans les définitions que dans les passages de son rapport consacrés au cas de la Tanzanie (A/CN.4/301 et Add.1, par. 450) et aux enseignements à tirer de la pratique en ce qui concerne les dettes d'Etat (*ibid.*, par. 455). De ce point de vue aussi, l'article W devrait être harmonisé avec l'article 14, qui ne mentionne pas expressément la nature de l'Etat successeur, mais indique seulement que le passage des biens d'Etat est réglé par le droit interne de cet Etat, c'est-à-dire sa constitution. M. Jagota relève aussi que l'article 14 ne fait pas mention d'un accord éventuel entre les Etats constituants. On pourrait peut-être se pencher sur ce point lors de l'harmonisation des deux textes.

12. Le caractère supplétif de la règle régissant le passage des dettes d'Etat constitue un point important. L'effet de l'article W est qu'un Etat débiteur qui s'unit à un autre Etat reste en principe redevable de sa dette. C'est seulement dans le cas d'un Etat successeur unitaire, ou si un Etat unique assume tous les biens et toutes les dettes d'Etat de l'Etat constituant et où la personnalité de celui-ci s'éteint, que la dette est prise en charge par l'Etat successeur. Dans ces conditions, le problème que pose l'article W, sous sa forme actuelle, est le suivant : si l'on définit l'Etat

successeur comme l'Etat qui remplace l'Etat précédent et que ni l'accord entre les Etats constituant ni la Constitution de l'Etat successeur ne mentionnent le passage des dettes, l'Etat débiteur pourra prétendre que, ayant perdu sa personnalité pour devenir partie de l'Etat successeur, sa dette est éteinte. Cette situation risque de susciter des discussions sans fin, et la question ne pourra pas être réglée par le seul recours au droit interne. Des difficultés pourraient aussi surgir à propos de la responsabilité de l'Etat, car, selon la règle telle qu'elle est libellée, il ne serait pas facile de soutenir que la responsabilité passe néanmoins à l'Etat successeur. Par conséquent, bien que la pratique des Etats corrobore la théorie générale selon laquelle le nouvel Etat, à moins qu'il ne s'agisse d'un Etat unitaire, n'a pas à assumer les dettes d'un Etat constituant, M. Jagota considère qu'on éviterait des controverses si, sur ce point, le libellé de l'article W suivait celui du paragraphe 1 de l'article 14.

13. Sir Francis VALLAT appuie pleinement la suggestion de M. El-Erian tendant à ce qu'une liste des volumes publiés dans la Série législative des Nations Unies figure dans la prochaine édition de l'ouvrage intitulé *La Commission du droit international et son œuvre*. Cela serait conforme à l'article 24 du statut de la Commission.

14. Sir Francis approuve pour l'essentiel les idées dont s'inspire le texte de l'article W proposé par le Rapporteur spécial, mais deux points le préoccupent. Le premier est que ce texte peut donner l'impression de déborder le champ d'application des articles tel qu'il est défini à l'article 1^{er} (Portée des présents articles) et aux alinéas *a* et *c* de l'article 3 (Expressions employées). Bien entendu, on peut toujours modifier les définitions, mais sir Francis doute que cela soit judicieux car, si la Commission sort du domaine de la création de l'Etat successeur au sens international, il se posera toute une série de questions qui ne feront qu'ajouter aux difficultés d'une matière déjà complexe. Sir Francis préfère donc considérer que la Commission a à s'occuper du cas où l'on entend par Etat successeur un Etat qui remplace un autre Etat, c'est-à-dire un Etat au regard du droit international, quelle que soit sa constitution interne. Puisqu'un Etat fédéral est généralement réputé être un Etat aux fins de la succession d'Etats, la question, dans un sens, devrait être réglée.

15. Le second point qui préoccupe sir Francis est que le mot « internationale » figure entre crochets dans l'expression « obligation financière internationale » à l'article 18 (Dette d'Etat). On laisse ainsi planer le doute sur une question qui touche de très près au sujet à l'examen. Si le mot « internationale » est maintenu, cela pourrait vouloir dire que la question dont s'occupe la Commission se situe en pratique dans le domaine du droit des traités et ne concerne pas vraiment les dettes au sens courant du terme. En revanche, si ce mot est supprimé, comme sir Francis pense qu'il devrait l'être, la Commission s'occuperait alors d'obligations financières ne constituant pas nécessairement en soi des obligations au regard du droit international. Sir Francis pense par exemple aux

dettes obligataires, c'est-à-dire aux emprunts qu'un Etat contracte sur le marché international en émettant des obligations qui sont acquises surtout par des particuliers ou des sociétés. Ces dettes ne sont pas des dettes de droit international, mais de droit interne ou privé. A son avis, c'est là que réside en partie la difficulté. Lorsque la succession se produit du fait d'une unification d'Etats, le droit interne du nouvel Etat a inévitablement une incidence sur les dettes, dont la responsabilité peut ou bien être laissée à la partie constituante ou bien être dévolue au gouvernement fédéral. Il semble que la Commission s'efforce de régler la question des dettes d'Etat en prévoyant, premièrement, que la dette sera à la charge du nouvel Etat et, deuxièmement, qu'il aura la responsabilité internationale de veiller à ce qu'elle soit honorée même si la charge incombe à l'une de ses parties constituantes — ce qui n'est pas tout à fait la même chose. A cet effet, il faudrait que l'article soit libellé sous une forme affirmative, ce qui poserait néanmoins la question de la situation sur le plan du droit constitutionnel interne. En fait, la Commission n'a donc pas d'autre solution que d'inclure une clause de sauvegarde prévoyant que la règle selon laquelle la dette incombe au nouveau gouvernement doit s'entendre sans préjudice de l'effet du droit interne de l'Etat après que la succession a eu lieu.

16. Enfin, sir Francis pense lui aussi que le texte de l'article W devrait être aligné sur celui de l'article 14, dont la conception est à son avis la bonne.

17. M. CASTAÑEDA approuve pleinement les conclusions auxquelles est parvenu le Rapporteur spécial dans son intéressante étude des précédents historiques et son excellente présentation des arguments pertinents. Tous les membres de la Commission semblent être d'accord pour reconnaître que la règle énoncée dans l'article W est la bonne. En ce qui concerne la forme, il serait peut-être préférable, bien que cela revienne en fait au même sur le plan pratique et juridique, de donner à la règle une tournure affirmative et de dire :

« En cas d'unification de deux ou plusieurs Etats en un Etat, l'Etat successeur ainsi formé succède aux dettes des Etats constituant à moins... »

18. L'emploi de l'expression vague « Etat unitaire » — qui n'a pas de sens précis en science politique et pourrait désigner des Etats fédéraux comme des Etats non fédéraux — pose un problème plus difficile. Quant aux confédérations d'Etats, comme il a été fort justement souligné à la séance précédente, elles appartiennent au passé et n'offrent qu'un intérêt purement théorique. Les exemples d'unifications d'Etats d'Amérique centrale cités dans le rapport peuvent être considérés comme des curiosités de l'histoire, car des entités au sein desquelles les Etats constituant conserveraient tous les attributs de la souveraineté dans leurs affaires intérieures ne pourraient fonctionner efficacement dans le monde d'aujourd'hui. On peut dire, bien sûr, que la Commission ferait une pétition de principe en suivant la solution adoptée dans le cas de l'article 14, qui parle

d'un « Etat successeur » et ne fait aucune mention d'un « Etat unitaire ». Néanmoins, pour surmonter les difficultés que soulève l'expression « Etat unitaire », le Comité de rédaction ferait sans doute mieux de prendre l'article 14 comme modèle plutôt que d'énumérer dans l'article W les divers types d'Etats visés.

19. M. FRANCIS dit que le Traité de 1897 relatif à la République de l'Amérique centrale, cité au paragraphe 440 du neuvième rapport du Rapporteur spécial, montre clairement qu'il y a des exemples d'unions d'Etats dans lesquelles les dettes des différents Etats constituants restent à leur charge et où ceux-ci conservent une souveraineté pleine et entière dans leurs affaires intérieures. Certains problèmes pourraient aujourd'hui se poser dans le cas d'une union de ce type. Par exemple, si deux Etats forment une union aux fins de leur représentation extérieure et de leur politique étrangère au sein de l'ONU, une nouvelle entité prendra naissance, mais on peut se demander ce qu'il adviendra des obligations des membres constituants pour ce qui est de leurs contributions financières à l'Organisation.

20. Il ressort du paragraphe 8 du dixième rapport (A/CN.4/313) que le Rapporteur spécial aurait de bonnes raisons d'élargir la portée du titre et de la première partie de l'article W pour bien souligner que la règle énoncée concerne les unions d'Etats dans lesquelles les membres constituants forment ainsi des entités distinctes. Si cette solution est acceptée, l'alinéa *b* du projet d'article W viserait alors uniquement les cas d'unification d'Etats au sens propre du terme, c'est-à-dire les cas où il y a formation d'un Etat unifié unique.

21. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) constate qu'il n'existe pratiquement pas de divergence d'opinion entre les membres de la Commission quant aux problèmes de fond posés par l'article W. Il s'agit donc simplement de trouver une formulation qui puisse éviter certains risques d'interprétation dont plusieurs membres de la Commission se sont fait l'écho.

22. L'article W pose, en effet, un problème d'ordre rédactionnel touchant à la définition de l'unification d'Etats, qui risque de mettre en cause la définition même de la succession d'Etats adoptée par la Commission. Certains membres de la Commission, dont M. Ouchakov (1500^e séance) et sir Francis Vallat, ont exprimé la crainte qu'on ne cherche à étendre la portée de l'article W à des cas d'association ou de confédération d'Etats unis par des liens très lâches, qui sortent du cadre de la succession d'Etats telle qu'elle est définie à l'article 3. Cet article précise en effet que « l'expression *succession d'Etats* s'entend de la substitution d'un Etat à un autre dans la responsabilité des relations internationales du territoire ».

23. Le Rapporteur spécial tient à rassurer les membres de la Commission en leur affirmant qu'il n'a pas l'intention de s'écarter de la définition de la succession d'Etats adoptée par la Commission et qu'il n'a pas voulu non plus remettre en cause la définition de l'unification d'Etats donnée à l'article 14 dans le cas

des biens d'Etat. L'article W vise bien l'unification de plusieurs Etats en un seul Etat, dénommé « l'Etat successeur ainsi formé ». Il n'y a donc pas de différence entre l'article 14 et l'article W quant à la définition de l'unification d'Etats, car la seule hypothèse visée est celle de la formation d'un Etat successeur.

24. Il est évident que les institutions politiques et économiques assez vagues qui ont été mises en place en Europe depuis trente ans n'entrent pas dans le cadre de la succession d'Etats, dans la mesure où elles n'ont pas donné naissance à un Etat successeur individualisé. On ne peut pas parler, en effet, d'« Etats-Unis d'Europe ». De même, une confédération qui n'aurait pas la responsabilité des relations internationales des Etats qui la composent, ou qui n'aurait pas de personnalité internationale, ou dont les Etats composants conserveraient leur souveraineté interne et externe, ne relève pas de l'article W, car elle n'entraîne pas l'existence d'un Etat successeur.

25. L'application de l'article W doit donc être strictement limitée aux cas où il y a succession d'Etats au sens défini à l'alinéa *a* de l'article 3. Par souci d'éviter toute erreur d'interprétation à cet égard et pour établir un parallélisme entre les biens d'Etat et les dettes d'Etat, le Rapporteur spécial souhaite que le Comité de rédaction reprenne à l'article W la définition de l'unification d'Etats donnée à l'article 14, conformément au vœu exprimé par la plupart des membres de la Commission. Le Comité de rédaction pourrait également, conformément au vœu de M. Šahović (1500^e séance), uniformiser la terminologie utilisée dans ces deux articles — l'article 14 parlant d'Etats prédécesseurs là où l'article W parle d'Etats constituants.

26. Il s'agit donc avant tout de déterminer si l'on est en présence d'un Etat successeur. Peu importe la forme constitutionnelle de cet Etat : il suffit que ce soit un sujet du droit international public. Le Rapporteur spécial ne pense pas, pour sa part, qu'il faille limiter la portée du principe énoncé à l'article W aux unions d'Etats, dans le sens où l'a suggéré M. Francis. Il existe de grandes différences dans les liens juridiques qui unissent les parties composantes d'une fédération ou d'une confédération d'Etats et dans le statut juridique de ces parties selon qu'on se réfère, par exemple, aux Etats-Unis d'Amérique ou aux Etats-Unis du Brésil, ou encore aux cantons suisses, aux provinces canadiennes ou aux républiques socialistes soviétiques.

27. Le Rapporteur spécial pense qu'il faut laisser de côté des cas complexes et hybrides comme celui de la République arabe unie, cité par M. El-Erian, dont les parties composantes, tout en formant un seul Etat, ont conservé en s'unissant une certaine identité sur le plan international. Il arrive aussi parfois que l'Etat composé et les Etats composants exercent en même temps des responsabilités internationales : c'est le cas des Républiques socialistes soviétiques de Biélorussie et d'Ukraine, qui ont une personnalité internationale, puisqu'elles sont Membres de l'ONU à côté de l'URSS. On ne peut donc pas dire que cette

dernière exerce dans son intégralité la responsabilité de ses relations internationales.

28. Au lieu de se borner, à l'article W, à énoncer le principe du passage des dettes d'Etat, comme il avait énoncé celui du passage des biens d'Etat à l'article 14, le Rapporteur spécial a voulu aller plus loin et déterminer qui, de l'Etat composé ou des Etats composants, devait assumer ces dettes. Il a sans doute eu tort, car il s'est alors heurté à la forme constitutionnelle de l'Etat successeur, c'est-à-dire à son droit interne.

29. Le Rapporteur spécial fait observer qu'en ce qui concerne les dettes il existe une très grande différence entre les cas d'unification d'Etats et les cas de séparation ou de dissolution d'Etat quant au risque couru par les créanciers. Il est évident en effet qu'en cas d'unification d'Etats les Etats composants ne s'unissent pas pour échapper à leurs dettes, qui ne risquent pas de s'éteindre comme en cas de séparation ou de dissolution d'Etat : elles seront de toute façon assumées, soit par l'Etat successeur soit par les Etats composants. La seule question qui se pose est de savoir dans quelle mesure il y a passage des dettes des Etats prédécesseurs à l'Etat successeur, mais cette question est sans importance du point de vue des créanciers. Il est donc inutile de chercher à déterminer qui, en fait, doit assumer les dettes.

30. M. Jagota a regretté qu'il n'y ait pas un parallèle plus rigoureux entre l'article 14 et l'article W. Le Rapporteur spécial reconnaît le bien-fondé de cette remarque, mais il fait observer que l'article 14 est toujours entre crochets, car il fait encore l'objet de controverses. Si toutefois la Commission veut établir un parallèle entre l'article W et l'article 14, il est prêt à formuler l'article W de manière positive.

31. Il propose de renvoyer cet article au Comité de rédaction, qui pourra tenir compte des suggestions faites par les membres de la Commission.

32. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article W au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*⁸.

ARTICLE 24 (Séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat)

33. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'article 24 (A/CN.4/313, par. 26), qui est ainsi libellé :

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, les dettes d'Etat de l'Etat prédécesseur passent à l'Etat successeur dans une proportion équitable, compte tenu notamment des biens, droits et intérêts qui passent à l'Etat successeur en relation avec ladite dette d'Etat.

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.

34. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) dit que l'article 24 traite du passage des dettes d'Etat en cas de séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat. Par souci de parallélisme, de clarté et de cohérence interne, le type de succession d'Etats visé dans cet article a été défini de la même façon qu'à l'article 15, dans le cas du passage des biens d'Etat : il s'agit d'une ou de plusieurs parties du territoire d'un Etat qui se séparent de celui-ci pour former un autre Etat, étant entendu que l'Etat prédécesseur survit à cette séparation.

35. Quelle est la pratique des Etats dans ce domaine? Le Rapporteur spécial s'est référé à cette pratique dans son dixième rapport. Dans le cas de l'Etat libre d'Irlande, il a constaté que le Traité du 6 décembre 1921 entre la Grande-Bretagne et l'Irlande, par lequel cet Etat a été créé, procédait à la répartition des dettes entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur selon le principe d'équité⁹.

36. Dans le cas de la sécession de Singapour, il a observé une symétrie remarquable entre l'adhésion de Singapour à la Malaysia en 1963 et son retrait de cette fédération en 1965, qui s'est traduit par un retour au *statu quo ante*. En effet, lorsque la Fédération de Malaysia a été créée, on avait prévu le passage à la Fédération de « tous les droits, engagements et obligations » de chaque Etat de la Fédération et de Singapour, sauf accord contraire entre le gouvernement fédéral et le gouvernement de l'Etat concerné ou de Singapour. Le retrait de Singapour a entraîné le retour à cet Etat des « droits, charges et obligations » que Singapour avait transmis à la Fédération¹⁰. Cette symétrie a été rendue possible par les circonstances de l'espèce. Il est probable en effet que, d'une part, le caractère fédéral ou confédéral du groupement, qui a favorisé le maintien de l'identité des composants, et, d'autre part, la courte durée de vie de l'union (deux ans), qui n'a pas permis une intégration plus poussée, se sont conjugués pour faciliter le retour quasi intégral et quasi automatique au *statu quo ante* en matière de droits, engagements et obligations, et en particulier en matière de biens d'Etat et de dettes d'Etat. Toutefois, il est évident qu'un cas de ce genre ne constitue pas un modèle habituel.

37. Dans le cas de la sécession du Bangladesh, le problème posé par la répartition des dettes d'Etat entre le Bangladesh et le Pakistan n'est pas encore réglé, car les négociations entamées à ce sujet en juin 1974 se sont soldées par un échec. Le Bangladesh semble avoir été assez réticent pour assumer une part des dettes, tout en réclamant 56 % des biens communs¹¹.

38. La rareté des exemples cités montre que la pratique des Etats en la matière est relativement peu abondante. Mais cela ne signifie pas que ce type de succession d'Etats n'ait aucun rôle à jouer dans l'avenir. Il pourrait, au contraire, se présenter beaucoup

⁹ Voir A/CN.4/313, par. 11 et 12.

¹⁰ *Ibid.*, par. 13 et 15.

¹¹ *Ibid.*, par. 17.

⁸ Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1514^e séance, et 1515^e séance, par. 1 à 54.

plus fréquemment et prendre une importance considérable, car de nombreux groupes humains sont à la recherche de leur identité, en vertu du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Ce droit a été invoqué sous différentes formes au cours de l'histoire. Après le principe des nationalités, défendu par Napoléon III, puis par le président Wilson après la première guerre mondiale, qui a abouti à la création de nombreux Etats indépendants et a modifié la carte de l'Europe, après le mouvement de décolonisation né au lendemain de la seconde guerre mondiale, qui a permis à de nombreux peuples du tiers monde de se libérer du joug du colonialisme et a profondément bouleversé les relations internationales, on assiste maintenant, selon certains auteurs, à une nouvelle phase de la revendication du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, qui n'épargne ni les vieux Etats ni les Etats nouvellement indépendants, comme le montrent les problèmes que connaît actuellement l'Afrique. En effet, on a parfois enfermé dans des frontières artificielles certains peuples ou certaines ethnies, si bien qu'il existe actuellement des Etats polyethniques — des Etats qui englobent plusieurs ethnies — et des ethnies polyétatiques — des ethnies dispersées entre plusieurs Etats. On voit ainsi que le problème de la succession d'Etats, tel qu'il peut se poser dans les cas de sécession, n'est pas un problème académique, mais un problème réel, qui peut revêtir une importance considérable à l'avenir et qu'il ne faut pas perdre de vue.

39. Comment bâtir la règle à adopter pour ce type de succession? Le Rapporteur spécial pense qu'il faut déterminer la place à accorder, d'une part, à l'accord entre les parties et, d'autre part, à l'équitable ou au raisonnable. Il est évident que l'accord des parties prime tout. Mais en l'absence d'accord — et l'on peut craindre que dans les cas de sécession, qui se produisent souvent de façon violente, l'accord n'existe pas —, il faut faire appel, une fois de plus, à l'équité, qui reprend ainsi tous ses droits.

40. En suivant ce principe, toutefois, on bâtirait l'article 24 sur le même modèle que l'article 21, qui traite de la succession aux dettes d'Etat en cas de transfert d'une partie du territoire d'un Etat. Or, il s'agit là d'un cas de succession différent de celui de la séparation visé à l'article 24. En effet, comme le Rapporteur spécial l'a rappelé au paragraphe 20 de son rapport, la Commission a distingué très nettement entre ces deux cas. Dans le premier, il s'agit du transfert d'un territoire relativement peu étendu et peu important, qui s'effectue par des voies généralement pacifiques et en vertu d'un accord entre l'Etat concédant et l'Etat bénéficiaire, et qui n'entraîne pas la création d'un nouvel Etat. Dans le second, il s'agit de la sécession d'une partie importante de territoire, qui se produit généralement par des voies violentes et sans accord préalable, et qui aboutit à la création d'un nouvel Etat.

41. Il ne serait donc pas réaliste d'adopter à l'article 24 la même solution qu'à l'article 21, puisque, dans le cas de la séparation, il n'y a souvent pas d'accord préalable. Il faut donc recourir encore une

fois au principe d'équité, tel qu'il a été appliqué dans les autres articles. Ce principe doit apparaître comme un élément essentiel de règlement entre deux protagonistes que la séparation et les conditions dans lesquelles elle s'est produite inclinent à faire preuve de très peu de souplesse l'un à l'égard de l'autre.

42. Cependant, si l'on évoque le principe d'équité, on doit établir un parallélisme entre la règle relative aux dettes d'Etat énoncée à l'article 24 et la règle relative aux biens d'Etat énoncée à l'article 15 dans la même hypothèse de séparation d'une ou de plusieurs parties du territoire d'un Etat. Il faut assurer une certaine correspondance entre les « biens, droits et intérêts » qui passent à l'Etat successeur et les dettes d'Etat qui sont en relation avec eux. Il faut également prendre en compte toute demande juste et équitable afin de réaliser un équilibre indispensable dans la répartition des dettes entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. Le paragraphe 1 de l'article 24 met donc l'accent sur le principe d'équité, tout en donnant à l'accord la place qui lui revient.

43. Le Rapporteur spécial rappelle qu'au paragraphe 2 de l'article 15 la Commission a assimilé au cas où une ou plusieurs parties du territoire d'un Etat s'en séparent pour former un nouvel Etat le cas, différent, où une partie du territoire d'un Etat s'en sépare pour s'unir à un autre Etat préexistant. Il ne s'agit pas là de l'hypothèse envisagée à l'article 12, qui vise le transfert d'une partie du territoire d'un Etat. En effet, dans l'hypothèse visée à l'article 12, il s'agit d'une faible portion de territoire transférée par un Etat à un autre Etat, alors que dans l'hypothèse visée au paragraphe 2 de l'article 15 il s'agit d'une portion importante de territoire, qui se sépare volontairement d'un Etat pour s'unir à un autre Etat. Le paragraphe 2 de l'article 24, qui est semblable au paragraphe 2 de l'article 15, répond à un souci de parallélisme entre les dispositions relatives aux biens d'Etat et celles qui ont trait aux dettes d'Etat.

44. M. VEROSTA pense que le Comité de rédaction pourra adopter l'article 24 sans modification, car il s'agit d'un article clair et bien conçu, qui tient compte de la plupart des problèmes susceptibles de se poser.

La séance est levée à 12 h 50.

1502^e SÉANCE

Vendredi 16 juin 1978, à 10 h 40

Président : M. José SETTE CÂMARA

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