

Document:-
A/CN.4/SR.1502

Compte rendu analytique de la 1502e séance

sujet:
<plusieurs des sujets>

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>)*

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 de 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.

Organisation des travaux (*suite**)

1. Le PRÉSIDENT dit que le Bureau élargi a recommandé à sa dernière réunion que, en réponse à une invitation figurant dans une note du Secrétaire général datée du 6 mars 1978, la Commission se fasse représenter par un observateur à la Conférence mondiale de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale, qui doit se tenir à Genève du 14 au 26 août 1978. Le Bureau élargi l'a autorisé à engager des consultations avec les membres de la Commission afin de savoir qui représenterait la Commission à la Conférence.

2. S'il n'y a pas d'objection, le Président considérera que la Commission accepte la recommandation du Bureau élargi.

Il en est ainsi décidé.

3. Le PRÉSIDENT dit que le Bureau élargi a également recommandé d'envoyer au Comité européen de coopération juridique une lettre expliquant que la Commission ne pourra pas envoyer de représentant à la prochaine session du Comité du fait qu'elle sera elle-même en train de siéger pendant la période en question.

4. S'il n'y a pas d'objection, le Président considérera que la Commission accepte cette recommandation.

Il en est ainsi décidé.

5. Le PRÉSIDENT communique que le Bureau élargi a recommandé la création d'une groupe de travail sur la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international, composé de M. Quentin-Baxter (président), M. Ago, M. Castañeda et M. Njenga, et la création d'un groupe de travail sur les immunités juridictionnelles des États et de leurs biens, composé de M. Sucharitkul (président), M. El-Erian, M. Francis et M. Ripha-gen.

6. S'il n'y a pas d'objection, le Président considérera que la Commission accepte cette recommandation.

Il en est ainsi décidé.

7. Le PRÉSIDENT signale que le Bureau élargi a proposé que l'Étude de la pratique des États, de la jurisprudence internationale et de la doctrine relatives à la « force majeure » et au « cas fortuit » en tant que circonstances excluant l'illicéité (ST/LEG/13), préparée par la Division de la codification du Service juridique, soit publiée dans l'Annuaire de la CDI pour 1978. Au cours d'un échange de vues avec le Service juridique, le Département des conférences a manifesté une certaine hésitation et a cherché à obtenir que soit appliqué un critère limitant la longueur de certains documents à 32 pages. Manifestement, ce critère ne doit pas s'appliquer dans le cas de documents importants présentant un intérêt scientifique.

8. La Commission voudra donc peut-être décider de faire figurer l'étude en question dans son Annuaire

de 1978 en tant que document de la présente session, et informer en conséquence le Département des conférences.

Il en est ainsi décidé¹.

9. Le PRÉSIDENT annonce que pendant la réunion du Bureau élargi M. Ouchakov a présenté plusieurs suggestions tendant à faire avancer les travaux du Comité de rédaction, et par là même ceux de la Commission, en ce qui concerne l'examen en deuxième lecture du projet d'articles sur la clause de la nation la plus favorisée, car l'Assemblée générale a recommandé dans sa résolution 32/151 que la Commission achève l'examen de cette question à sa présente session.

Succession d'États dans les matières autres que les traités (*suite*) [A/CN.4/301 et Add.1², A/CN.4/313]

[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES

PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (*suite*)

ARTICLE 24 (Séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un État)³ [*fin*]

10. M. CASTAÑEDA dit que le Rapporteur spécial, se plaçant comme à l'accoutumée dans une vaste perspective historique, a fait ressortir à juste titre qu'on était entré dans une nouvelle phase de l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Depuis quelque temps, il semble que les forces centrifuges aient emporté sur les forces centripètes, et il est indéniable que le phénomène de démembrement des États se révélera à l'avenir d'une importance capitale. Par conséquent, l'article 24 est aussi l'un des plus importants du projet d'articles.

11. De toute évidence, l'accord entre l'État prédécesseur et l'État successeur est un élément important dans la répartition des dettes d'État, mais le Rapporteur spécial souligne au paragraphe 20 de son dixième rapport (A/CN.4/313) qu'un tel accord peut faire défaut, précisément parce que la sécession se sera produite dans la violence. Par conséquent, le principe de l'équité est un élément essentiel à prendre en considération pour résoudre le problème du passage des dettes à l'État successeur.

12. On a noté que, alors que l'article 21 du projet⁴ concerne le transfert d'un territoire d'une étendue et d'une importance relativement modestes, l'article 24 vise la séparation d'une portion plus importante du territoire d'un État. Toutefois, les exemples cités pour illustrer les deux articles ne permettent pas de déterminer de façon concluante laquelle des deux règles s'appliquera dans un cas particulier. Le com-

¹ Le document paraîtra sous la cote A/CN.4/315 dans l'Annuaire... 1978, vol. II (1^{re} partie).

² Annuaire... 1977, vol. II (1^{re} partie), p. 49.

³ Pour texte, voir 1501^e séance, par. 33.

⁴ Voir 1500^e séance, note 8.

* Reprise des débats de la 1486^e séance.

mentaire de l'article 21 indique que pour Fauchille, par exemple, le principe de l'équité est fondamental, car si l'Etat successeur acquiert une partie des biens de l'Etat prédécesseur, il doit nécessairement prendre à sa charge une partie de ses dettes⁵. Dans la sentence arbitrale rendue dans l'*Affaire de la dette publique ottomane*, en revanche, Borel a estimé qu'on ne pouvait considérer comme acquis en droit international positif le principe qu'un Etat acquérant partie du territoire d'un autre devait en même temps se charger d'une fraction correspondante de la dette publique de ce dernier et que pareille obligation ne pouvait découler que du traité où l'assumait l'Etat en cause⁶. La Commission doit penser à l'avenir et adopter la nouvelle règle proposée par le Rapporteur spécial, règle qui est parfaitement justifiée en droit et en équité et que M. Castañeda appuie sans réserve. Cette règle incarne le principe selon lequel il doit y avoir un passage des dettes équitable et dans un certain sens proportionné à la fraction des biens de l'Etat prédécesseur acquise par l'Etat successeur.

13. Là encore, on observe un certain parallélisme entre l'article 24 et l'article 22, relatif aux Etats nouvellement indépendants, puisque ce dernier article prescrit que les dispositions de l'accord entre l'Etat nouvellement indépendant et l'Etat prédécesseur ne doivent pas porter atteinte au principe de la souveraineté permanente de chaque peuple sur ses richesses et ses ressources naturelles. Cette règle peut être considérée comme une norme de *jus cogens*, car si le principe en question n'est pas respecté par l'accord, ce dernier pourra être réputé nul. Certes, l'article 24 et l'article 22 ne visent pas les mêmes situations, mais on trouve à l'article 24 une considération qui revêt une importance capitale pour l'ordre public international et que l'on peut assimiler à une règle de *jus cogens*, à savoir que le principe d'équité est un facteur essentiel dans la répartition des dettes et que, par conséquent, l'accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur doit en tenir compte. Le libellé de l'article 24 précise qu'« 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 », reconnaissant par là la prééminence du principe de l'équité. M. Castañeda se demande toutefois s'il ne serait pas préférable de dire explicitement dans cet article que l'accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ne doit pas porter atteinte au principe de l'équité pour ce qui est de la répartition des dettes d'Etat, de même que l'article 22 prescrit le respect du principe de la souveraineté permanente de chaque peuple sur ses richesses et ses ressources naturelles.

14. M. TSURUOKA s'associe aux félicitations adressées au Rapporteur spécial et pense que la Commission peut renvoyer sans plus attendre l'article 24 au Comité de rédaction. Il exprime toutefois le vœu

que le Comité établisse un parallélisme plus poussé entre le paragraphe 1 de l'article 24 et l'article 14, relatif aux biens d'Etat, car, en faisant mieux ressortir le lien qui existe entre la dette d'Etat et les « biens, droits et intérêts qui passent à l'Etat successeur », on rendrait mieux l'idée qui inspire l'article 24.

15. M. FRANCIS fait observer que le démembrement d'un Etat par sécession est toujours quelque chose d'affligeant pour le spectateur. Il ne trouve rien à redire à l'excellente règle formulée par le Rapporteur spécial, ni quant au fond ni quant à la forme, et n'hésite pas à recommander son renvoi au Comité de rédaction.

16. M. RIPHAGEN relève que la règle formulée à l'article 24, qui traduit de façon excellente la pratique des Etats, parle, comme un certain nombre d'articles du projet, d'une proportion équitable de dettes tenant compte notamment des « biens, droits et intérêts » qui passent à l'Etat successeur. Il a toujours pensé que, dans le membre de phrase en question, le mot « intérêts » recouvrait toutes les catégories d'intérêts ; en l'occurrence, une portion de territoire passe à l'Etat successeur, et un aspect essentiel de l'ensemble de la question du passage des dettes est la possibilité qui est offerte à l'Etat successeur d'utiliser ce territoire à des fins fiscales. On notera toutefois que, à propos de la proportion équitable des dettes qui doit être assumée par l'Etat successeur en cas de dissolution d'Etat, l'article 25 (A/CN.4/313, par. 77) dit qu'il faut tenir compte notamment « de sa capacité contributive ainsi que des biens, droits et intérêts qui lui passent ». Il serait peut-être bon de demander au Comité de rédaction d'examiner si la formule relative à la proportion équitable des dettes ne devrait pas être la même dans tous les cas et de déterminer si, en conséquence, il convient de mentionner la « capacité contributive » de l'Etat successeur, qui est un facteur essentiel, ou si ce facteur est déjà couvert par l'expression « biens, droits et intérêts ».

17. M. SCHWEBEL souscrit lui aussi à l'idée de renvoyer au Comité de rédaction l'excellent texte proposé pour l'article 24.

18. M. Castañeda a émis l'avis que la notion d'équité ou de répartition équitable des dettes d'Etat pourrait relever du *jus cogens*. Personnellement, M. Schwebel a toujours considéré l'équité comme un principe général de droit, mais pense que le *jus cogens* correspond à une notion plus concrète et plus précise. Il est douteux aussi que le principe de la souveraineté permanente de chaque peuple sur ses richesses et ses ressources naturelles, qui est mentionné à l'article 22 — dont la teneur est controversée —, puisse être considéré comme un exemple de règle de *jus cogens*. On connaît les difficultés qu'a eues la Commission à se mettre d'accord sur ce que recouvre, dans la pratique, le *jus cogens*. Quand le *jus*, c'est-à-dire le droit lui-même, soulève tant de controverses, il est difficile de le définir comme impératif, puisque la question se pose de savoir en quoi consiste en fait le contenu impératif du principe en cause.

⁵ Voir *Annuaire...* 1977, vol. II (2^e partie), p. 73, doc. A/32/10, chap. III, sect. B, sous-sect. 2, art. 21, par. 2 du commentaire.

⁶ *Ibid.*, p. 77, par. 21 du commentaire.

19. M. OUCHAKOV fait observer que l'article 24 soulève le problème de la définition de la dette d'Etat, qui s'est déjà posé à propos de l'article 18. Si, par « dette d'Etat », on entend uniquement les obligations financières contractées par un Etat sur le plan international, on est en droit de dire que « les dettes d'Etat de l'Etat prédécesseur passent à l'Etat successeur ». Par contre, si, par « dette d'Etat », on entend également les dettes contractées par un Etat envers ses propres ressortissants — personnes physiques ou morales —, on ne peut pas dire qu'il y a passage de la dette d'Etat au regard du droit international. Cette remarque ne vaut pas seulement pour l'article 24, mais pour tous les autres articles relatifs au passage des dettes d'Etat.

20. M. Ouchakov pense qu'il faudrait indiquer dans le commentaire que, si une dette a été contractée uniquement pour servir au développement d'une partie du territoire d'un Etat qui s'en sépare pour devenir un Etat indépendant, cette dette ne doit pas passer seulement « dans une proportion équitable » à l'Etat successeur, mais dans sa totalité. Le Rapporteur spécial a d'ailleurs déjà parlé, dans son neuvième rapport, des biens localisés financés à l'aide de certaines dettes (A/CN.4/301 et Add.1, par. 221 et suiv.).

21. Sur le plan rédactionnel, M. Ouchakov pense que, pour harmoniser le texte de l'article 24 avec celui de l'article 21, il serait préférable, au milieu du paragraphe 1, de parler de « la dette d'Etat », au singulier.

22. En ce qui concerne l'expression « à moins que l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur n'en conviennent autrement », il se demande si l'accord entre les parties prévaudra ou s'il sera contrarié par le refus d'un Etat tiers créancier d'accepter cet accord, comme l'y autorise l'article 20. Cette observation vaut aussi pour l'article 21 (Transfert d'une partie du territoire d'un Etat).

23. Il approuve toutefois l'article 24 dans son ensemble et propose de le renvoyer au Comité de rédaction.

24. M. PINTO ne peut que se déclarer satisfait de l'énoncé de l'article 24, qui, à son avis, peut être renvoyé au Comité de rédaction. Il se félicite, en particulier, que l'article tienne compte du principe d'équité.

25. L'expression « biens, droits et intérêts » est utilisée dans d'autres articles du projet, mais est assez difficile à comprendre dans le présent contexte. Il n'est pas fait état des obligations; or, les dettes ne sont pas les seules obligations que puisse contracter un Etat. Aux termes de cet article, il faut, pour opérer une répartition équitable des dettes d'Etat, tenir compte notamment des biens, droits et intérêts qui passent à l'Etat successeur. Peut-être le Rapporteur voudra-t-il bien faire la différence entre les « biens », les « droits » et les « intérêts », et voir s'il ne serait pas opportun de mentionner aussi les obligations qui passent à l'Etat successeur, c'est-à-dire les obligations autres que la dette ou les dettes en cause.

26. M. SUCHARITKUL appuie entièrement le principe du passage des dettes de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur « dans une proportion équitable », ce qui lui paraît la seule formule acceptable et applicable dans le cas de succession d'Etats considéré, « à moins que l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur n'en conviennent autrement ». Dans la pratique, l'application de cette formule exige du bon sens et n'est pas toujours facile, comme le Rapporteur spécial l'a bien montré (1501^e séance) en citant notamment deux cas de succession d'Etats, celui de Singapour et celui du Bangladesh. Le problème de la succession aux dettes a été moins difficile à résoudre dans le premier cas que dans le second parce que la solution dépend de certains éléments de négociation et de la capacité de paiement de l'Etat successeur.

27. M. TABIBI estime que le Rapporteur spécial a énoncé à l'article 24 une règle claire sur une matière pour laquelle la pratique des Etats est peu abondante. Il s'agit en outre d'une matière assez complexe, comme l'a montré récemment la sécession du Bangladesh. Le commentaire devra bien préciser toutefois que, dans l'application de la règle, il est indispensable de veiller à ce que la charge de la dette ne pèse pas sur une partie séparée d'un Etat qui n'a pas bénéficié du prêt. Il peut arriver aussi qu'une dette ait été contractée, pendant que l'Etat était encore uni, dans l'intérêt d'une partie du territoire seulement: en pareil cas, il serait contraire à toute justice et à toute équité que la dette soit partagée après la sécession. Un exemple pertinent est celui de la province du Shaba, au Zaïre, qui a bénéficié d'investissements massifs en provenance du monde entier. Si cette province faisait sécession et que la dette soit ensuite partagée, cela signifierait un nouvel appauvrissement des régions déshéritées du pays.

28. M. DADZIE se déclare favorable au texte proposé pour l'article 24, qui consacre le principe de l'équité et prend en compte les biens, droits et intérêts qui passent à l'Etat successeur en relation avec la dette d'Etat. C'est à juste titre aussi que l'application de la règle a été subordonnée à l'accord des parties. M. Dadzie recommande donc de renvoyer l'article au Comité de rédaction pour qu'il l'examine à la lumière des observations des membres de la Commission.

29. M. EL-ERIAN, se déclarant également favorable à l'article 24, souligne que cette disposition aborde une des zones inexplorées du droit international, pour laquelle il n'existe pas de règles universellement acceptées.

30. Peut-être serait-il bon, cependant, de placer au début du paragraphe 1 la clause « à moins que l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur n'en conviennent autrement ». Le Comité de rédaction pourrait éventuellement s'occuper de ce point.

31. De l'avis de M. El-Erian, le Rapporteur spécial a eu raison d'exclure des exemples qu'il a cités les cas de décolonisation, qui concernent plus un changement d'administration que la séparation d'une partie du territoire d'un Etat. M. El-Erian renvoie à cet

égard la Commission à l'affaire *Rex v. Jacobus Christian* (1923)⁷, dans laquelle il s'agissait de savoir si un habitant du Sud-Ouest africain, à l'époque territoire sous mandat de l'Union sud-africaine, pouvait être accusé de haute trahison. En l'espèce, la Cour suprême d'Afrique du Sud a jugé que l'intéressé ne pouvait être considéré comme un national, bien que le Sud-Ouest africain fût un territoire sous mandat de la catégorie « C ».

32. M. CASTAÑEDA admet que l'article 24 ne reflète pas une règle de *jus cogens*, mais énonce une règle nouvelle. Dans ses observations précédentes, il a établi une comparaison entre cette règle et celle de l'article 22, qui lui ressemble à certains égards. Selon M. Castañeda, l'article 22, qui se réfère au principe de la souveraineté permanente de chaque peuple sur ses richesses et ses ressources naturelles, fait bien intervenir une règle de *jus cogens*, mais il s'agit là d'un point sur lequel les avis diffèrent. Ce qu'il a voulu faire ressortir, c'est que le principe d'équité est d'une si haute importance pour l'ordre public international que tout accord entre les parties doit absolument en tenir compte. Cela ne veut pas dire qu'à ses yeux une règle de *jus cogens* soit en jeu. On s'expose toujours, en comparant ainsi des situations analogues mais non identiques, au risque d'interprétations erronées.

33. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) constate que l'article 24 n'a donné lieu qu'à un bref débat et que, dans leur ensemble, les membres de la Commission ont approuvé le texte proposé. Il se bornera donc à apporter quelques éclaircissements.

34. La Commission n'a pas à s'occuper de la question soulevée par M. El-Erian concernant les colonies, que certains considéraient comme faisant partie intégrante de la métropole, et les différentes catégories de mandats, puisqu'une nette distinction a été faite, dans le projet, entre la séparation d'une partie du territoire d'un Etat et la décolonisation, laquelle donne naissance à des Etats nouvellement indépendants. Depuis une trentaine d'années, l'ONU reconnaît que les territoires sous mandat et les colonies ne sauraient être considérés comme le prolongement du territoire de la puissance administrante ou de la métropole. Cette théorie a été consacrée en 1970 par la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies⁸. Aux termes du cinquième des principes proclamés dans cette déclaration,

Le territoire d'une colonie ou d'un autre territoire non autonome possède, en vertu de la Charte, un statut séparé et distinct de celui du territoire de l'Etat qui l'administre; ce statut séparé et distinct en vertu de la Charte existe aussi longtemps que le peuple de la colonie ou du territoire non autonome n'exerce pas son droit à disposer de lui-même conformément à la Charte et, plus particulièrement, à ses buts et principes.

35. Comme M. El-Erian et M. Castañeda l'ont fait ressortir, la règle proposée à l'article 24 comporte un élément de développement progressif du droit international, puisqu'elle fait appel au principe de l'équité. Pour le Rapporteur spécial, le droit international devra de plus en plus s'imprégner de ce principe dans l'avenir. On ne saurait concevoir dorénavant un droit international fondé sur l'égalité. La notion si souvent invoquée d'égalité souveraine des Etats n'est qu'une hypocrisie : trop d'inégalités de fait séparent les Etats, qu'il s'agisse de leurs ressources naturelles ou de facteurs démographiques et autres. Le droit international de demain sera le droit de l'équité, qui tiendra compte de tous les facteurs, sans exception, et effacera les inégalités.

36. Ainsi que M. Castañeda l'a fait observer, tout accord que pourraient conclure l'Etat sécessionnaire et l'Etat prédécesseur devra être conforme à l'ordre public international, et l'on pourrait donc préciser qu'un accord de ce genre doit respecter l'équité. A ce propos, il convient de souligner, ainsi que l'a fait M. Castañeda, que l'article 24 ne met pas en jeu une règle de *jus cogens* : l'équité est un principe général de droit, mais ne relève pas du *jus cogens*, contrairement au principe de la souveraineté des Etats sur leurs richesses naturelles. Le Comité de rédaction pourrait rechercher une formule indiquant comment l'accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur doit être conçu pour être conforme à l'équité. Il est à noter à cet égard qu'en pratique un accord équitable profite non seulement à la partie du territoire qui fait sécession, mais aussi à l'Etat prédécesseur.

37. Citant l'exemple du Katanga, M. Tabibi a évoqué l'éventualité où une partie particulièrement riche du territoire d'un Etat s'en séparerait, laissant celui-ci dans une situation d'appauvrissement telle qu'il ne serait plus viable. Il est certain que la Commission ne peut pas prendre en considération de telles hypothèses, si ce n'est en disposant en termes généraux que l'équité doit s'apprécier compte tenu de toutes les circonstances de fait. M. Sucharitkul, de son côté, a mentionné l'hypothèse contraire, dans laquelle on peut douter de la capacité de payer de la partie sécessionnaire. Il a exprimé l'espoir que le principe de l'équité serait appliqué avec bon sens, ce qui ne sera pas toujours facile. Pour M. Bedjaoui, il faudra, dans un cas comme dans l'autre, s'attacher fidèlement à la notion d'équité.

38. Quant à M. Ouchakov, il a d'abord mis l'accent sur les difficultés que pourrait soulever la définition de l'expression « dette d'Etat », qui figure à l'article 18. Cette définition ne semble pas entièrement satisfaisante, mais la Commission ne devrait pas y revenir pour le moment. En distinguant entre la dette de l'Etat sur le plan du droit international et sa dette envers ses ressortissants, M. Ouchakov a rouvert la discussion que la Commission avait eue l'année précédente. Cette question très délicate devra être traitée dans le commentaire de l'article 24.

39. En revanche, les mots « en relation avec ladite dette d'Etat », qui figurent à la fin du paragraphe 1

⁷ *The British Year Book of International Law*, 1925, Londres, vol. 6, p. 211.

⁸ Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, annexe.

de l'article 24, montrent bien que cette disposition couvre les dettes localisées, comme M. Ouchakov a eu raison de le souligner. Si le produit d'une dette a été affecté par un Etat à une partie de son territoire et que celle-ci fait sécession, il est évident que la charge de cette dette incombe principalement à l'Etat successeur, conformément au principe de l'équité. Comme la CIJ l'a déclaré dans son arrêt relatif aux affaires du *plateau continental de la mer du Nord*, il faut tenir compte de toutes les circonstances de fait dans l'application de principes équitables⁹.

40. M. Ouchakov s'est aussi interrogé sur la situation de l'Etat tiers créancier, eu égard à l'article 20. Sur ce point, le Rapporteur spécial souligne que l'article 20 fait partie des dispositions générales applicables à la succession aux dettes d'Etat et qu'il vaut donc, théoriquement, pour tous les types de succession régis par des dispositions particulières. En cas de sécession, le créancier n'a donc pas le choix si la dette est partagée équitablement — mais il ne peut que se réjouir de cette situation. Celle-ci pose cependant certains problèmes qui devront être traités dans le commentaire.

41. En ce qui concerne les observations faites par M. Pinto au sujet de l'expression « biens, droits et intérêts », le Rapporteur spécial indique qu'il s'est efforcé d'établir un parallélisme aussi étroit que possible entre l'article 24 et la disposition correspondante relative aux biens d'Etat, à savoir l'article 15. Or, à l'article 15, la Commission n'a pas employé la formule « biens, droits et intérêts » mais a parlé de « biens d'Etat ». Selon la définition qui en est donnée à l'article 5, les biens d'Etat s'entendent de l'actif de l'Etat prédécesseur, à savoir les droits, biens et intérêts qui lui appartiennent au moment de la succession. Peut-être la Commission devrait-elle revoir cette question de terminologie à sa session suivante. Il est évident que l'équité oblige à tenir compte de toutes obligations que l'Etat successeur pourrait accepter, lors de la répartition de l'actif et du passif, en plus des obligations purement financières que constituent les dettes. Toutefois, pour l'instant, il est préférable de s'en tenir à la formule déjà employée dans le projet. On ne saurait en tout cas s'inspirer de l'article 14, comme l'a suggéré M. Tsuruoka, ni même de l'article 15, qui est l'équivalent de l'article à l'examen pour les biens d'Etat, puisque ni l'une ni l'autre de ces dispositions ne contient l'expression « biens, droits et intérêts ».

42. Enfin, M. Riphagen a exprimé le vœu que les formules indiquant comment doit être déterminée la « proportion équitable », qui figurent à l'article 24 et à l'article suivant — où il est fait état de la « capacité contributive de l'Etat successeur » —, soient revues. Le Comité de rédaction pourrait en effet chercher à harmoniser le libellé de ces deux articles.

43. Le PRÉSIDENT déclare que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 24 au Comité de rédaction, pour

que celui-ci l'examine en tenant compte des observations et suggestions formulées au cours du débat.

*Il en est ainsi décidé*¹⁰.

La séance est levée à 12 h 40.

¹⁰ Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1515^e séance, par. 55 à 63.

1503^e SÉANCE

Lundi 19 juin 1978, à 15 h 10

Président : M. José SETTE CÂMARA

Présents : M. Bedjaoui, M. Calle y Calle, M. Castañeda, M. Dadzie, M. El-Erian, M. Francis, M. Jagota, 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.

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 25 (Dissolution d'un Etat)

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'article 25 (A/CN.4/313, par. 77), qui est ainsi rédigé :

Article 25. — Dissolution d'un Etat

Lorsqu'un Etat est dissous et disparaît et que les parties de son territoire forment deux ou plusieurs Etats, la répartition des dettes d'Etat de l'Etat prédécesseur est réglée par accord entre les Etats successeurs.

A défaut d'accord, les dettes d'Etat de l'Etat prédécesseur sont assumées par chaque Etat successeur dans une proportion équitable, compte tenu notamment de sa capacité contributive ainsi que des biens, droits et intérêts qui lui passent en relation avec lesdites dettes d'Etat.

2. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) rappelle que la Commission a établi une nette distinction entre la séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat, qui entraîne la survivance de l'Etat prédécesseur, et la dissolution d'un Etat, qui entraîne sa disparition par démembrement. Ces deux hypothèses, visées respectivement aux articles 24 (A/CN.4/313, par. 26) et 25, sont claires en théorie, mais dans la pratique il est parfois difficile de les distinguer l'une de l'autre, comme plusieurs représentants l'ont fait

⁹ C.I.J. Recueil 1969, p. 53.

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