

Document:-  
**A/CN.4/SR.1503**

**Compte rendu analytique de la 1503e 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>)*

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 équitables<sup>9</sup>.

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*<sup>10</sup>.

*La séance est levée à 12 h 40.*

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

## 1503<sup>e</sup> 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.1<sup>1</sup>, 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

<sup>9</sup> C.I.J. Recueil 1969, p. 53.

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

observer à la Sixième Commission, et de déterminer si un cas concret tombe sous le coup de l'article 24 ou de l'article 25. D'ailleurs, même quand une situation paraît claire, il n'est pas rare qu'un Etat conteste la qualification qui en est donnée. C'est ainsi qu'à la suite du démembrement de l'Empire ottoman, après la première guerre mondiale, la Turquie s'est considérée comme l'un des Etats successeurs, et non comme Etat prédécesseur. Il est d'autant plus important de donner une qualification précise à chaque situation que les solutions applicables à la dévolution des dettes et des biens d'Etat varient selon qu'il s'agit d'une séparation ou d'une dissolution.

3. La pratique des Etats en la matière est assez riche, ainsi qu'il ressort des nombreux exemples que le Rapporteur spécial a analysés aux paragraphes 29 à 61 de son dixième rapport (A/CN.4/313). S'il s'est borné à mentionner la disparition de l'Empire austro-hongrois (1919), c'est qu'il s'agit d'un cas extrêmement compliqué. En général, la dissolution d'un Etat correspond au processus inverse de celui de l'unification d'Etats, et, dans son commentaire relatif au projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités, la Commission a déjà noté que les dissolutions d'unions d'Etats sont beaucoup plus fréquentes que les dissolutions d'Etats unitaires<sup>2</sup>. On peut toutefois concevoir la dissolution d'un Etat qui ne soit pas issu d'une unification.

4. Le cas de la dissolution de la Grande-Colombie de 1829 à 1831 se caractérise par l'existence d'un accord entre les entités qui composaient l'union, par une répartition équitable des dettes entre elles et par deux sentences arbitrales rendues en 1869. Ces deux sentences se fondent sur le principe d'une répartition équitable des dettes, tenant compte des ressources ou de la capacité de paiement de l'Etat successeur considéré — en l'espèce le Venezuela.

5. Le règlement du fractionnement des Pays-Bas a duré de 1830 à 1839 et a donné lieu à une cascade de projets d'accord. Les cinq puissances de la Sainte-Alliance ont participé à de longues et laborieuses négociations, dont on peut tirer un certain nombre d'enseignements. On constate d'abord l'existence d'un accord, et même de plusieurs. On relève aussi qu'un des projets d'accord, le douzième protocole, mentionne l'existence de principes qui, « loin d'être nouveaux, sont ceux qui ont régi de tout temps les relations réciproques des Etats<sup>3</sup> ». D'autre part, les cinq puissances sont parvenues à la conclusion que, « du moment où la réunion cesse, la communauté en question semblerait devoir également cesser, et, par une autre conséquence nécessaire de cet axiome, les dettes qui, dans le système de la réunion, avaient été confondues pourraient, dans le système de la séparation, être redivisées<sup>4</sup> ». La dissolution a donc été

considérée comme le processus contraire de l'unification. Enfin, toutes les discussions officielles, ainsi que les objections ou adhésions aux solutions proposées, se sont inspirées de la notion d'équité ou de justice. Il a été souvent question de partager les dettes sur des « bases équitables » ou « dans une juste proportion ». La « Realpolitik » n'a cependant pas perdu ses droits : la Belgique a subordonné son accord à l'acquisition du Grand-Duché du Luxembourg. Finalement, un traité fondé sur l'équité a été conclu en 1839, et les cinq puissances de la Sainte-Alliance s'en sont portées garantes.

6. Parmi les autres cas examinés, celui de la dissolution, en 1905, de l'Union suédo-norvégienne est très particulier puisqu'il s'agissait d'une union personnelle formée de deux Etats conservant leur individualité. Il n'y a pas eu lieu de répartir les dettes : chaque Etat a conservé la charge de ses dettes personnelles. Seules les dettes communes contractées dans le domaine de la diplomatie ont été réparties. L'éclatement de l'Union dano-islandaise, en 1944, constitue aussi un cas spécial dans la mesure où la séparation du Danemark et de l'Islande avait commencé à partir de 1871 en matière de finances ; la séparation politique définitive intervenue en 1944 n'a eu aucune conséquence financière. En ce qui concerne la dissolution de la République arabe unie, en 1960, le Rapporteur spécial précise que ses recherches ne lui ont pas fourni d'éléments suffisants pour pouvoir déterminer quelles solutions ont été apportées au problème de la succession aux dettes de l'Union. Il en est de même pour la dissolution de la Fédération du Mali, survenue en 1960 ; il est difficile de se faire une opinion sur la nature, l'origine et le montant des dettes du Mali envers le Sénégal, annoncées dans un communiqué de 1964. Quant à la dissolution de la Fédération de Rhodésie et du Nyasaland, en 1963, elle a donné lieu à une répartition des dettes par la puissance administrante, mais cette répartition a été contestée aussi bien dans son principe que dans ses modalités.

7. L'étude de la pratique des Etats fait apparaître deux questions. La première concerne la nature des problèmes que pose la dévolution des dettes d'Etat en cas de dissolution d'un Etat. L'éclatement de l'Etat met en cause des intérêts qui sont souvent difficilement conciliables autrement que par accord. Un accord paraît donc indispensable, encore qu'il soit très difficile à réaliser dans le cas d'un « divorce ». Pour le faciliter, il convient donc d'indiquer les principes que tout accord doit refléter. Il semble que la notion d'équité doive dominer le partage des dettes entre les Etats successeurs, compte étant dûment tenu de toutes les circonstances de l'espèce. C'est ce qui ressort notamment des différents protocoles relatifs à la séparation de la Belgique et de la Hollande, dont il est fait état aux paragraphes 65 et 66 du dixième rapport (A/CN.4/313). La deuxième question a trait à la qualification de certains cas de succession, par exemple celui de la succession à l'Empire ottoman. Dans le projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités, la Commission avait commencé

<sup>2</sup> Voir *Annuaire... 1974*, vol. II (1<sup>re</sup> partie), p. 270, doc. A/9610/Rev.1, chap. II, sect. D, art. 33 et 34, par. 2 du commentaire.

<sup>3</sup> Voir A/CN.4/313, par. 38.

<sup>4</sup> *Ibid.*, par. 39.

par faire une nette distinction entre la séparation de parties d'un Etat et la dissolution d'un Etat mais, à la suite des observations formulées à la Sixième Commission, elle a traité des deux cas dans un même article, en consacrant en outre un article spécifique au cas de la séparation. Pour la succession d'Etats dans les matières autres que les traités, le Rapporteur spécial a maintenu la distinction entre la séparation et la dissolution, en prenant comme critère la survivance ou la disparition de l'Etat prédécesseur. Cependant, ce critère n'est pas entièrement fiable, car d'épineux problèmes concernant la continuité et l'identité de l'Etat prédécesseur peuvent se poser. Sur ce point, le Rapporteur renvoie les membres de la Commission aux observations qu'il a formulées aux paragraphes 70 et 71 de son rapport à propos de la disparition du Royaume des Pays-Bas.

8. Les solutions proposées par M. Bedjaoui s'inspirent de la doctrine ancienne, représentée notamment par Fauchille et par Bluntschli, selon laquelle les dettes d'Etat sont réparties dans une proportion équitable entre les Etats successeurs. Comme l'Etat prédécesseur disparaît en principe, les créanciers sont en droit de savoir ce que deviennent leurs créances. C'est pourquoi le Rapporteur spécial accorde une place privilégiée à l'accord dans la règle qu'il propose. Ce n'est qu'à défaut d'accord qu'il faut s'en remettre au principe de l'équité. Comme pour la séparation de parties d'un Etat, l'équité oblige à tenir compte de toutes les circonstances de l'espèce, et en particulier des « biens, droits et intérêts » qui passent à l'Etat successeur, auxquels le Rapporteur spécial a ajouté, dans le cas de la dissolution d'un Etat, le critère de la capacité contributive, en se référant aux deux sentences arbitrales rendues en 1869 à la suite de la dissolution de la Grande-Colombie. Cette notion ne vise pas seulement la contribution fiscale des provinces devenues Etats successeurs à la suite du démembrement de l'Etat prédécesseur; elle a un sens beaucoup plus large et inclut aussi la capacité de payer de chaque Etat successeur.

9. M. TABIBI estime que le cas de la fusion belgo-hollandaise de 1814, à la différence des autres exemples mentionnés par le Rapporteur spécial dans son dixième rapport, fournit des indications précises sur l'union comme sur la séparation et offre, de ce fait, une base solide pour l'élaboration d'une règle.

10. M. Tabibi est donc en mesure d'accepter l'article 25 dans son principe, mais estime que le mot « disparaît » ne convient pas dans ce contexte, car il méconnaît le fait que le territoire et le peuple de l'Etat considéré — sinon l'Etat lui-même — subsistent. De plus, une union d'Etats qui s'est dissoute peut fort bien se constituer de nouveau en union à une date ultérieure. Dans le monde arabe, par exemple, on observe un mouvement vers la formation d'une nation unique et, même si la RAU a été dissoute, une nouvelle union de nations arabes pourrait voir le jour. M. Tabibi propose donc de remplacer le mot « disparaît » par les mots « se fractionne », ce qui rendrait la même idée sans donner l'impression que rien ne survit de l'Etat prédécesseur.

11. Sir Francis VALLAT se déclare favorable, en principe, à l'article 25, mais voudrait formuler trois observations sur son contexte historique et son champ d'application, remarques qu'il aimerait voir reproduites dans le commentaire.

12. La première observation a trait au problème de la classification des types de succession d'Etats. Sir Francis constate à cet égard que, dans les derniers rapports du Rapporteur spécial, le cas de l'Inde et du Pakistan figure sous la rubrique des Etats nouvellement indépendants (A/CN.4/301 et Add.1) et celui de la Fédération de Rhodésie et du Nyassaland sous celle de la dissolution d'Etat (A/CN.4/313). Il serait enclin pour sa part à considérer que l'Inde, en 1947, constituait déjà un Etat, sous certaines réserves. Elle avait, après tout, fait partie de la SDN, était Membre originaire de l'ONU et avait, à maints égards, tous les attributs qui s'attachent au statut international et diplomatique d'Etat. Selon sir Francis, il s'agissait plutôt, en l'occurrence, d'un cas de dissolution d'Etat que de naissance d'un Etat nouvellement indépendant, au sens où l'on entend cette expression aujourd'hui. La Fédération de Rhodésie et du Nyassaland, en revanche, avait bien reçu progressivement le pouvoir de conclure des traités dans des cas particuliers (et, sur le plan de la pratique, avait ainsi acquis une certaine capacité de conclure des traités), mais elle était encore loin de l'indépendance, et la situation résultant de sa dissolution s'apparentait plutôt, lui semble-t-il, à celle d'un Etat nouvellement indépendant. Ces deux cas illustrent la difficulté qu'il y a à établir une classification précise.

13. Le cas de l'Allemagne met en jeu des considérations particulières, étant donné que la création de la République démocratique allemande à partir d'une portion étendue du territoire de l'ancien Etat allemand peut être vue soit comme la séparation d'une partie d'un Etat soit comme la dissolution d'un Etat ancien et la création de deux Etats nouveaux. Cependant, le problème de la dette a été résolu en grande partie par l'accord conclu à Londres en 1953<sup>5</sup>, en vertu duquel la République fédérale a assumé la responsabilité d'un grand nombre des dettes de l'ancien Reich allemand.

14. Cet exemple vient illustrer la deuxième remarque : la pertinence des considérations politiques dans les questions de partage et de règlement des dettes. Ces considérations ont joué un rôle important dans l'Accord de Londres — dont l'un des objets était de créer la République fédérale d'Allemagne sur des bases viables — et aussi, de l'avis de sir Francis, dans d'autres cas comme celui de la Belgique et de la Hollande. Si sir Francis soulève cette question, c'est que l'équité est une notion très difficile à apprécier : ce qui pour un Etat relève du politique, au sens large, peut être considéré par l'autre comme relevant de l'équité. Il est donc nécessaire de reconnaître dans

<sup>5</sup> Accord relatif aux dettes de l'Allemagne résultant des décisions rendues par la Commission contentieuse mixte germano-américaine, signé à Londres le 27 février 1953.

le commentaire que les facteurs politiques de la situation qui ne relèvent pas manifestement de l'équité — par exemple ceux qui n'intéressent pas directement le profit retiré de la dette par l'Etat en cause ou sa capacité contributive ou ses ressources naturelles — doivent inévitablement jouer un rôle dans le règlement de la dette en cas de dissolution. Leur poids dans l'équité de la situation doit être évalué, car ils peuvent avoir autant d'importance, sinon plus, que d'autres facteurs pour l'un ou l'autre des nouveaux Etats.

15. La troisième et dernière observation de sir Francis concerne la nécessité de protéger les intérêts des créanciers. Il est indispensable que lorsqu'un Etat est dissous le créancier n'en souffre pas et que, dans cette mesure, l'équité s'étende aux créanciers aussi bien qu'à l'Etat nouvellement créé. Il suffit de mentionner un seul aspect de la question — celui de la monnaie et des taux de change — pour comprendre combien les intérêts des créanciers peuvent être facilement lésés en pareil cas. Il faudrait donc préciser clairement qu'aucune des dispositions régissant le règlement des dettes entre les nouveaux Etats ne doit s'entendre comme pouvant porter préjudice à ces intérêts, qu'ils soient publics ou privés.

16. M. DADZIE relève que le Rapporteur spécial a cité dans son dixième rapport un certain nombre de cas de dissolution d'Etat qui présentent un intérêt à la fois historique et pratique. En particulier, ses longs développements sur le fractionnement de l'Etat belgo-hollandais et sur le rôle joué à cette occasion par les grandes puissances font bien apparaître la complexité des problèmes que soulève la dévolution des dettes d'Etat. Le fait que la question ait été réglée finalement en vertu du traité signé à Londres en 1839 par la Belgique et la Hollande (A/CN.4/313, par. 34) est un exemple marquant de pratique étatique dont l'importance mérite d'être reconnue dans le développement progressif de cette branche du droit international. Ce cas met également en lumière les principes que les parties concernées devraient adopter dans tout « fractionnement », terme que M. Dadzie incline lui aussi à juger le plus approprié dans ce contexte, bien qu'il puisse également accepter le mot « dissolution ». Ces principes comprennent la notion d'équité, à laquelle le quarante-huitième Protocole, du 6 octobre 1831, s'est référé en tant que principe directeur pour le partage des dettes entre les deux Etats successeurs. Il a été fait mention aussi à cet égard d'un autre facteur important, les considérations de justice, ainsi que de la dimension et de la capacité contributive des Etats successeurs (*ibid.*, par. 65 à 67).

17. Les exemples cités par le Rapporteur spécial semblent indiquer que l'éclatement des unions d'Etats européens — telles que celles qui existaient entre la Norvège et la Suède et entre le Danemark et l'Islande — n'a pas soulevé de problèmes et que la dévolution de la dette d'Etat s'est faite sans difficulté. La dissolution des unions d'Etats africains paraît avoir été elle aussi relativement simple, n'impliquant guère qu'un retour au *statu quo ante*, sans qu'il soit nécessaire par conséquent de régler la

question de la succession aux dettes d'Etat. Tel a été le cas de la fusion éphémère du Ghana, de la Guinée et du Mali (1960) et de la RAU (1958). On ne sait pas grand-chose de ce qui est advenu dans le cas de la Fédération du Mali, instituée en 1959 et dissoute en 1960, si ce n'est que la commission mixte sénégalomaliennne a publié un communiqué annonçant que le Mali s'acquitterait progressivement de ses dettes envers le Sénégal. Aucune des fusions entre Etats africains n'a duré, peut-être parce qu'en raison de leur long passé de colonisation ces Etats manquaient de la stabilité nécessaire pour prolonger de telles unions. La Fédération de Rhodésie et du Nyassaland a été créée et dissoute par la puissance métropolitaine, qui a également réglé le partage de la dette fédérale. Ce partage, toutefois, a été contesté au motif que, la puissance métropolitaine ayant dissous la Fédération, elle devait assumer la responsabilité de la dette.

18. En ce qui concerne le texte de l'article 25, M. Dadzie n'a pas de difficulté à accepter l'idée qu'à sa dissolution un Etat disparaît en tant qu'entité unifiée. Il admet aussi que le partage des dettes d'Etat de l'Etat prédécesseur soit soumis à l'accord des Etats successeurs. L'exemple de l'éclatement de l'Etat belgo-hollandais, où, après le déploiement de multiples efforts, ce sont en définitive les deux parties concernées qui sont parvenues à un arrangement acceptable, plaide abondamment en faveur de cette conception. L'article attache aussi l'importance voulue aux considérations d'équité, particulièrement en l'absence d'accord entre les parties, et à des facteurs tels que la capacité contributive des Etats successeurs et les biens de l'Etat démembré qui leur passent. Cette règle est donc de nature à apporter une contribution importante au développement progressif du droit international, et M. Dadzie recommande que l'article 25 soit renvoyé au Comité de rédaction.

19. M. OUCHAKOV approuve l'article 25 quant au fond, mais tient à formuler quelques observations générales, d'abord sur l'ensemble du projet d'articles, puis sur le libellé de l'article à l'examen.

20. La Commission doit, dans son projet d'articles, établir des règles générales qui serviront de directives aux Etats dans des cas particuliers. Il s'agit de règles générales non seulement parce qu'elles relèvent du droit international général, mais aussi parce qu'elles doivent pouvoir s'appliquer dans diverses situations bien déterminées. La difficulté consiste donc à énoncer des règles générales applicables à des situations décrites en termes généraux.

21. Dans la première partie du projet, consacrée aux biens d'Etat, la Commission a distingué la séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat, qui fait l'objet de l'article 15<sup>6</sup>, et la dissolution d'un Etat, visée à l'article 16. Selon ses propres termes, il y a séparation « lorsqu'une ou des parties du territoire d'un Etat s'en séparent et forment un Etat » et il y a dissolution « lorsqu'un Etat prédécesseur se dissout

<sup>6</sup> Voir 1500<sup>e</sup> séance, note 8.

et disparaît et que les parties de son territoire forment deux ou plusieurs Etats». Pour M. Ouchakov, la description générale qui est ainsi donnée de ces deux situations — et qui est reprise dans les articles correspondants relatifs aux dettes d'Etat, à savoir les articles 24 et 25 — ne permet pas d'établir entre elles une distinction claire. En ce qui concerne la séparation, on peut se demander quel est le sort de l'Etat prédécesseur. Si des parties importantes de son territoire s'en séparent, il n'est manifestement plus le même Etat qu'auparavant, et devient en quelque sorte un nouvel Etat. En ce qui concerne la dissolution, on peut s'interroger sur la notion de disparition. Il paraît très difficile, dans certains cas, de recourir à ce critère de la survivance ou de la disparition de l'Etat prédécesseur pour distinguer l'hypothèse de l'article 24 de celle de l'article 25. Si une immense partie du territoire de l'Union soviétique s'en séparait, par exemple, ou si une quinzaine des vingt-trois Etats fédérés du Brésil se séparaient de ce pays, y aurait-il séparation ou dissolution? M. Ouchakov estime que, dans la mesure où il est très difficile de distinguer entre ces deux cas de succession d'Etats et d'en donner une définition précise, les règles énoncées dans les deux articles doivent être à peu près identiques, de manière à pouvoir s'appliquer indifféremment dans l'un et l'autre cas. Il est à craindre en effet qu'il ne se pose, dans la pratique, un problème de choix entre l'article 24 et l'article 25.

22. En ce qui concerne le libellé de l'article 25, M. Ouchakov se demande pourquoi le Rapporteur spécial n'a pas repris, dans cet article, le membre de phrase introductif de l'article 16 comme il a repris, à l'article 24, le membre de phrase introductif de l'article 15. Il estime pour sa part qu'il vaudrait mieux suivre, à l'article 25, la formule utilisée dans les articles 15, 16 et 24, et dire que, à moins que l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur n'en conviennent autrement, la dette de l'Etat prédécesseur passe à l'Etat successeur dans une proportion équitable. Il est inutile, à son avis, de mentionner la capacité contributive de l'Etat successeur, car cette notion est déjà comprise dans la notion de proportion équitable, qui inclut toutes les autres conditions. Ou bien la notion de capacité contributive doit être mentionnée dans tous les articles, ou bien elle ne doit l'être nulle part.

23. M. PINTO approuve, pour sa part, le contenu de l'article 25. En ce qui concerne l'économie générale du projet d'articles, toutefois, il apparaît que chacun des types de succession d'Etats visés aux articles 21 à 25 et à l'article W<sup>7</sup> met en jeu quatre principes de base. Pour commencer, les Etats impliqués dans un cas de succession d'Etats devraient arriver à un accord. Ensuite, le passage des dettes à l'Etat successeur doit se faire selon le principe de l'équité — encore qu'il convienne de noter à ce sujet que, pour des raisons qui ne sont pas claires, la question est parfois envisagée du point de vue opposé, à savoir celui de la prise en charge des dettes ou obligations plutôt que de leur passage. Le troisième principe a

trait aux critères à appliquer pour la répartition des dettes d'Etat, le plus courant étant celui des « biens, droits et intérêts » en rapport avec ces dettes. Enfin, il est indispensable de protéger les intérêts des créanciers, et ce principe doit inspirer l'esprit général du projet d'articles. Il serait peut-être bon que le Rapporteur spécial ou le Comité de rédaction examinent s'il y a bien lieu de distinguer entre les différents types de succession d'Etats et, afin d'assurer une présentation plus systématique, énoncent de manière plus économique les quatre principes mentionnés.

24. D'autre part, l'expression « capacité contributive » est quelque peu difficile à comprendre dans le contexte de l'article 25, car elle peut s'entendre de la capacité de lever des impôts ou de la capacité de contribuer à la formation d'actifs. Si l'on décide de maintenir la mention de ce facteur à l'article 25, il faudra l'explicitier davantage et déterminer si elle doit également figurer dans les autres articles visant des types différents de succession d'Etats.

25. M. JAGOTA estime, comme sir Francis Vallat, que la question de la succession aux dettes d'Etat doit être examinée du point de vue de la classification des types de succession, et qu'il faut prendre en considération les facteurs politiques. Il importe également, par ailleurs, de protéger les intérêts des créanciers, tout particulièrement en prévoyant des modalités efficaces de paiement des dettes.

26. En revanche, M. Jagota ne peut faire sienne l'affirmation selon laquelle le cas de l'Inde et du Pakistan est un exemple de dissolution d'Etat. Lorsque l'Inde faisait partie de l'Empire britannique, les traités conclus par le Royaume-Uni s'appliquaient *ipso facto* à l'Inde. Toutefois, à partir de 1930 environ, lorsqu'il concluait des traités, le Royaume-Uni a commencé à faire une déclaration séparée précisant qu'il signait également le traité en question au nom de l'Inde, qui était membre de la SDN. De plus, en 1945, une délégation distincte a représenté l'Inde à la conférence de San Francisco qui a abouti à la rédaction de la Charte des Nations Unies. S'il est donc vrai qu'à cette époque le dominion de l'Inde avait une personnalité juridique internationale distincte, son statut de dominion était néanmoins sensiblement différent de celui du Canada, par exemple. Ainsi, lors de la négociation des traités prévoyant des obligations pour l'Inde, le porte-parole de l'Inde était dans presque tous les cas un ressortissant britannique. Ce n'est qu'en septembre 1946, lorsqu'un gouvernement intérimaire a été mis en place, que le poste de ministre chargé des affaires extérieures de l'Inde a été confié à un ressortissant indien. Par conséquent, si l'Inde avait bien, dans un certain sens, acquis la capacité de conclure des traités, il ne s'agissait pas de la capacité que détient à cet égard un Etat véritablement indépendant. Jusqu'à l'accession de l'Inde à l'indépendance, c'est le Royaume-Uni qui est resté responsable en dernier ressort des relations internationales de l'Inde. En 1947, l'Inde répondait donc à la définition d'un Etat nouvellement indépendant qui figure à l'alinéa *f* de l'article 3 du projet; toutefois, il ne faut pas oublier que cette définition reflète une

<sup>7</sup> *Ibid.*, par. 21.

notion qui n'est apparue qu'après 1955 et qui découle principalement de la pratique des Etats africains.

27. Entre l'annonce de l'indépendance de l'Inde et la passation des pouvoirs effectuée conformément à l'*Indian Independence Act*, édicté par le Parlement britannique en juillet 1947, le Gouverneur général, avec le concours de représentants de l'Inde et de ce qui allait devenir le Pakistan, a promulgué de nombreux « ordres en Conseil » précisant les obligations qu'assumeraient l'Inde et le Pakistan dans des domaines comme ceux des obligations découlant de traités, des biens, des dettes et d'autres questions financières. Il n'a pas été fait mention, toutefois, des relations entre le Royaume-Uni et l'Inde, et aucun accord séparé de dévolution n'a été signé entre les deux pays, car le Royaume-Uni a estimé qu'en accédant à l'indépendance l'Inde verrait sa personnalité juridique internationale se modifier qualitativement et quantitativement, mais que cette personnalité ne pourrait pas être considérée comme nouvellement acquise. La question s'étant posée de savoir si l'Etat indien avait été dissous ou si le Pakistan devait être considéré comme un territoire qui s'était séparé de l'Inde, le Conseiller juridique de l'ONU a émis l'avis que l'Inde conservait une personnalité juridique internationale et que, contrairement au Pakistan, Etat issu de la séparation d'une partie de son territoire, elle n'avait pas à présenter une nouvelle demande d'admission à l'ONU. Il ne s'agissait pas en conséquence d'un cas de dissolution d'Etat. L'Inde a respecté cette position jusqu'en 1968 à peu près, malgré l'apparition du concept d'Etat nouvellement indépendant faisant « table rase » du passé.

28. Des cas se sont présentés, toutefois, où des parties à des traités conclus par le Royaume-Uni au nom de l'Inde ont soutenu qu'en raison des changements politiques intervenus les traités en question n'étaient plus en vigueur et devaient être renégociés avec l'Inde, laquelle devait être considérée comme un Etat nouvellement indépendant. Ces cas se sont présentés malgré le fait que l'Inde elle-même se considérait toujours partie à ces traités. L'Inde n'est pas encore parvenue à une conclusion bien arrêtée sur la question, mais il est clair que, tout bien considéré, et même si en pratique ils ont assumé les obligations découlant des traités conclus avant 1947, l'Inde et le Pakistan répondent plutôt à la qualification d'Etats nouvellement indépendants qu'à celle d'Etats successeurs issus de la dissolution d'un Etat.

29. En ce qui concerne l'article 25, il est certes difficile parfois de distinguer entre les cas de séparation d'une partie du territoire d'un Etat et les cas de dissolution d'un Etat. Toutefois, cette distinction reste valable, et, même si elle donne lieu à des difficultés d'interprétation, il faut la maintenir.

30. Les deux paragraphes de cet article devraient être numérotés et le libellé du deuxième paragraphe devrait, dans le texte anglais, être aligné sur celui du paragraphe 1 de l'article 24, où l'on trouve l'expression « taking into account, *inter alia* », qui est préférable à « taking into account such factors ». Il serait sans doute souhaitable, en outre, de déterminer si, au

paragraphe 1 de l'article 24, cette formule englobe implicitement le facteur de la « capacité contributive » de l'Etat successeur mentionné à l'article 25. M. Jagota pense, comme M. Ouchakov, que le premier paragraphe de l'article 25 devrait reprendre la formule du membre de phrase introductif de l'article 16; en effet, le tour affirmatif employé à l'article 25 impose aux Etats concernés une obligation, alors qu'il faut tenir compte du fait qu'un accord est parfois extrêmement difficile, sinon impossible, à réaliser dans le cas d'une dissolution d'Etat, qui est une affaire pénible. L'emploi du terme « disparaît » ne pose à M. Jagota aucun problème, pas plus que celui du terme « dissolution », encore qu'il n'ait pas d'objection à ce qu'on le remplace par « fractionnement ». Enfin, il semble que certains membres de la Commission voient un lien entre l'article 25 et l'article W. Pourtant, la dissolution peut concerner n'importe quelle forme d'Etat, et non pas simplement une union d'Etats. En conséquence, il est souhaitable de conserver la formule employée au début de l'article 25, où il est simplement question d'« un Etat ».

*La séance est levée à 18 heures.*

## 1504<sup>e</sup> SÉANCE

*Mardi 20 juin 1978, à 10 h 5*

*Président : M. José SETTE CÂMARA*

*Présents : M. Ago, M. Bedjaoui, 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.1<sup>1</sup>, 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)<sup>2</sup> [suite]

1. M. CASTAÑEDA dit que le Rapporteur spécial a eu raison de traiter séparément, dans les articles 24 (A/CN.4/313, par. 26) et 25, des cas de séparation d'une partie d'un Etat et de dissolution d'un Etat. Il reconnaît cependant qu'il est parfois difficile de distinguer nettement entre ces deux cas. Quand le Rapporteur spécial a rédigé l'article 24, il avait à l'esprit les situations dans lesquelles c'est une partie relativement petite du territoire d'un Etat qui se sépare de

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

<sup>2</sup> Pour texte, voir 1503<sup>e</sup> séance, par. 1.