

Document:-
A/CN.4/SR.1504

Compte rendu analytique de la 1504e 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>)*

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^e 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.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)² [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

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

² Pour texte, voir 1503^e séance, par. 1.

celui-ci pour former un nouvel Etat, de sorte que l'Etat prédécesseur conserve pour l'essentiel son identité. L'article 25 vise le cas, très différent, où l'Etat prédécesseur se fractionne en plusieurs Etats.

2. Cependant, il serait difficile de ranger de façon absolument certaine dans l'une ou l'autre de ces catégories une situation dans laquelle, par exemple, un des Etats constituants quitterait les Etats-Unis d'Amérique; en effet, l'union telle qu'elle était reconnue avant cet événement serait rompue, mais les Etats-Unis en tant que pays continueraient selon toute probabilité d'exister. Les avis peuvent différer même lorsqu'il s'agit d'événements historiques: par exemple, l'opinion personnelle de M. Castañeda sur le sort de l'Empire austro-hongrois est que, bien que l'Empire se soit divisé en quatre parties approximativement égales, il existait une certaine continuité, car l'une de ces parties conservait de l'époque impériale son nom et sa capitale, éléments que le droit international considère comme des symboles importants de l'identité nationale. M. Castañeda pense que, du point de vue juridique, la différence entre la séparation et la dissolution ne porte pas sur le fond, mais est une question de degré.

3. Il admet, avec sir Francis Vallat (1503^e séance), qu'il y a des facteurs politiques à prendre en compte pour régler le passage de la dette. Comme il paraît impossible de mentionner dans le texte de l'article tous les facteurs pertinents, il devra être tacitement entendu que de tels facteurs sont toujours présents. D'autres éléments à prendre en considération pour déterminer qui doit répondre des dettes d'Etat sont, ainsi que l'article l'indique déjà, l'équité et la capacité contributive de l'Etat successeur ainsi que les biens, droits et intérêts qui lui passent. Le Rapporteur spécial a eu raison de mettre l'accent, à l'article 24, sur les considérations d'équité qui doivent présider au passage de la dette dans des proportions équitables et, à l'article 25, sur la primauté de l'accord entre les Etats successeurs. Cette distinction constitue la principale différence entre les deux articles.

4. Enfin, M. Castañeda approuve les suggestions de M. Ouchakov et de M. Jagota³ concernant l'harmonisation du libellé de l'article 25 avec celui d'autres articles. Cette tâche devrait être confiée au Comité de rédaction, auquel l'article peut désormais être renvoyé.

5. M. VEROSTA rappelle que la Monarchie danubienne est née de l'union, sur la base du droit international, de trois unités historiques: l'empire d'Autriche, avec la Slovénie et la ville de Trieste; le royaume de Bohême, avec la Moravie et la Silésie; et le royaume de Hongrie, avec la Croatie. Une première union s'est faite au xvii^e siècle entre l'Autriche et la Bohême, qui se sont rapprochées après la guerre de Trente Ans pour parer au danger ottoman et ont adopté une administration commune, dont le centre était à Vienne. La Hongrie, quant à elle, a maintenu son individualité. Sa position a été confirmée en

1867, si bien que la Monarchie danubienne, dissoute en 1918, se composait de deux Etats: d'une part l'Empire autrichien, qui comprenait l'Autriche et la Bohême ainsi qu'une partie de la Pologne et la Dalmatie, et, d'autre part, le royaume de Hongrie. L'Empire autrichien a été entièrement dissous, car la Bohême a fait sécession et l'Autriche s'est constituée en Etat nouveau, tandis que les Polonais de Galicie étaient rattachés à la Pologne et que la Dalmatie était partagée entre la Yougoslavie et l'Italie. La Hongrie, en revanche, bien que diminuée des deux tiers de son territoire, a insisté pour conserver son identité, ce qui montre bien que la distinction à faire entre les cas de séparation et les cas de dissolution ne dépend pas seulement de l'importance du territoire en cause, mais de la volonté des parties.

6. On ne peut donc parler de dissolution d'Etat, au sens de l'article 25, que dans le cas de l'Empire autrichien, qui a disparu pour donner naissance à deux Etats nouveaux: la Tchécoslovaquie, qui comprenait une partie de la Hongrie septentrionale, et l'Autriche, diminuée de ses parties slovène et italienne. Cette disparition de l'Empire autrichien n'a pas manqué, d'ailleurs, de susciter des difficultés à la Conférence de la paix (Paris, 1919), où les Alliés se sont trouvés en face de deux Etats nouveaux: la République tchécoslovaque et la République d'Autriche. Il a donc fallu, pour les besoins de la cause, que cette dernière cède, par le Traité de Saint-Germain-en-Laye, des territoires qu'elle ne possédait plus en tant que nouvel Etat. A la différence de la dissolution de l'Empire autrichien, la dissolution de la Monarchie danubienne ne relève pas du cas de succession d'Etats visé à l'article 25, car il ne s'agit pas là de la dissolution d'un Etat, mais de la dissolution d'une union politique, qui n'est pas couverte par le projet d'articles. La Monarchie danubienne était, en effet, une double monarchie, composée de deux Etats distincts — l'empire d'Autriche et le royaume de Hongrie —, qui a été dissoute du fait de la disparition d'un de ses membres, l'Empire autrichien.

7. En ce qui concerne le libellé de l'article 25, M. Verosta pense qu'il faut l'harmoniser avec celui des autres articles et supprimer la référence à la capacité contributive de l'Etat successeur. En mentionnant ce critère, le Rapporteur spécial pensait probablement aux Etats nouvellement indépendants. On pourrait donc peut-être mentionner à l'article 22⁴ que, au cas où l'Etat successeur est un Etat nouvellement indépendant, il faut tenir compte, pour le passage des dettes d'Etat, de sa capacité contributive.

8. M. ŠAHOVIĆ partage la position adoptée par le Rapporteur spécial à l'article 25, telle qu'elle est exposée au chapitre III de son dixième rapport (A/CN.4/313). Le Rapporteur spécial s'est trouvé dans une situation difficile, car il a dû déduire des règles générales d'une pratique très diversifiée. C'est à juste titre qu'il a distingué entre la séparation d'une ou de plusieurs parties du territoire d'un Etat et la

³ 1503^e séance, par. 22 et 30, respectivement.

⁴ Voir 1500^e séance, note 8.

dissolution d'un Etat car dans le second cas l'Etat prédécesseur disparaît, alors qu'il subsiste dans le premier.

9. M. Šahović se demande toutefois si le Rapporteur spécial a eu raison d'insister comme il l'a fait dans son rapport sur la distinction à établir entre la situation de l'Etat unitaire et celle de l'Etat fédéral. A son avis, la règle énoncée à l'article 25 doit être assez générale pour couvrir les deux situations, car il s'agit, dans l'une comme dans l'autre, d'un cas de dissolution d'Etat. M. Šahović espère que le Comité de rédaction arrivera à formuler une règle suffisamment claire à cet égard. Il faudrait, selon lui, indiquer dans le commentaire qu'il s'agit d'une règle générale, qui s'applique aussi bien au cas de l'Etat unitaire qu'à celui de l'Etat fédéral.

10. M. Šahović estime que le problème posé par l'application du principe d'équité doit être considéré à la lumière du rapport de la Commission sur sa vingt-huitième session⁵, qui indique nettement la direction à suivre à cet égard. On peut se demander, en effet, s'il faut insister sur certains éléments de ce principe — par exemple sur la capacité contributive de l'Etat successeur —, comme l'a fait le Rapporteur spécial dans la deuxième partie de l'article 25. S'agit-il du principe d'équité en général ou de principes équitables, tels que la CIJ a voulu les appliquer dans certains cas? Il faudrait préciser les intentions de la Commission à cet égard.

11. M. Šahović propose en conclusion de conserver, dans son ensemble, le libellé de l'article 25, tout en tenant compte des observations d'ordre rédactionnel qui ont été formulées.

12. M. SUCHARITKUL approuve sans réserve le libellé de l'article 25. Dans l'hypothèse où un Etat serait dissous et disparaîtrait sans que les parties de son territoire forment deux ou plusieurs Etats, il n'y aurait pas de succession d'Etats, puisqu'il n'y aurait pas d'Etat successeur, et le territoire de l'Etat disparu deviendrait *terra nullius*. Mais cette hypothèse ne s'est encore jamais produite et il n'y a, par conséquent, aucune raison de l'envisager.

13. Dans le cas visé à l'article 25, c'est-à-dire dans le cas où les parties du territoire de l'Etat prédécesseur forment deux ou plusieurs Etats, il est juste que la répartition des dettes d'Etat de l'Etat prédécesseur soit réglée par accord entre les Etats successeurs, sans l'intervention, l'approbation ou la participation de l'Etat prédécesseur ou de l'Etat tiers créancier.

14. Le Rapporteur spécial a eu également raison de prévoir qu'à 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».

15. M. Sucharitul appelle l'attention de la Commission sur le fait que le changement de nom ou de

titre d'un Etat, qui est un phénomène très fréquent en Asie du Sud-Est, ne change pas la personnalité de cet Etat lorsqu'il apparaît qu'il y a une continuité juridique dans la personnalité internationale de l'Etat considéré. C'est le cas pour la Birmanie, qui a changé plusieurs fois de titre depuis son indépendance. C'est également le cas pour les Etats nouvellement indépendants issus de l'Indochine française, comme le Cambodge et le Laos, qui ne sont pas couverts par l'article 25. Le cas de l'unification du Viet Nam, en 1975, ne relève pas non plus de l'article 25, mais de l'article W⁶.

16. M. Sucharitul constate toutefois une lacune dans le projet d'articles en ce qui concerne la création de la Malaysia en 1963. Il ne s'agit pas, en effet, d'un Etat nouvellement indépendant, car cet Etat est composé de l'ancienne Fédération de Malaisie, déjà indépendante, et des territoires du Sabah et de Sarawak. Il ne s'agit pas non plus d'un cas d'annexion, ni d'un cas de dissolution d'Etat au sens de l'article 25. Il y a eu, en effet, dissolution totale et disparition juridique de la Fédération de Malaisie sans que les parties de cette fédération aient formé deux ou plusieurs Etats, car la totalité du territoire des Etats malais fait partie du nouvel Etat. Le cas de la création de la Malaysia n'est donc pas totalement couvert par l'article 25. Mais le problème posé par ce cas n'a pas été difficile à résoudre, car la Malaysia devait succéder totalement aux dettes d'Etat de l'ancienne Fédération de Malaisie.

17. M. NJENGA félicite le Rapporteur spécial de la présentation qu'il a faite de l'article 25 et de son commentaire détaillé sur la question de la dissolution. Comme l'ont souligné d'autres orateurs, en particulier sir Francis Vallat (1503^e séance), la Commission devrait, en réglant le cas de la dissolution, chercher à protéger non seulement les Etats successeurs, mais aussi les créanciers de l'Etat prédécesseur. C'est là un point extrêmement important et, bien que l'article en tienne déjà compte dans une certaine mesure, le Comité de rédaction devrait s'efforcer d'apaiser plus encore la crainte naturelle du créancier que, en cas de «disparition» de l'Etat prédécesseur, il ne se trouve à la merci de divers Etats successeurs cherchant tous à éluder les obligations de leur prédécesseur. M. Njenga approuve à cet égard l'observation formulée par M. Tabibi à la séance précédente au sujet de l'utilisation dans l'article du mot «disparaît».

18. On pourrait atteindre le but auquel songe M. Njenga en indiquant de façon plus détaillée comment les différents éléments dont il faut tenir compte aux termes du dixième paragraphe de l'article seront reliés aux dettes d'Etat en cause. La nécessité de règles précises à cet égard est réelle. Si, lorsqu'ont pris fin les unions entre la Norvège et la Suède ou entre le Danemark et l'Islande, la répartition des dettes n'a pas posé de problèmes, cela tient certainement au fait que la plupart des dettes contractées par ces

⁵ Voir *Annuaire... 1976*, vol. II (2^e partie), p. 121 à 123, doc. A/31/10, chap. IV, sect. B, sous-sect. 2, commentaire d'introduction à la section 2, par. 12 à 24.

⁶ Voir 1500^e séance, par. 21.

unions se rattachaient à des activités diplomatiques. Mais si un Etat est dissous du fait d'une guerre civile ou d'une intervention extérieure, il est vraisemblable que les Etats successeurs ne seront guère plus disposés à s'entendre à l'amiable sur leurs responsabilités respectives à l'égard des obligations contractées par leur prédécesseur que ne le seraient — pour reprendre l'analogie établie par le Rapporteur spécial — les parties à un divorce. De même, si le fractionnement des unions entre Etats africains dont le Rapporteur a parlé dans son rapport n'a pas soulevé de problèmes pour les créanciers de ces unions, c'est probablement parce qu'elles n'existaient pas depuis assez longtemps pour avoir contracté des dettes importantes. Mais les créanciers risquent de voir leurs créances, mêmes importantes, tomber dans l'oubli si la Commission ne fait rien pour empêcher le retour au *statu quo ante* en cas de dissolution d'un Etat ou d'une union existant depuis un certain temps. Enfin, le Rapporteur spécial a appelé l'attention sur le fait que les vues diffèrent quant à ce qui est équitable, divergences qui compliquent la répartition des dettes selon le principe d'équité. Il serait donc utile que l'article fût plus détaillé, suivant le modèle de l'article 16.

19. Ce sont en définitive les contribuables d'un Etat qui supportent le fardeau de ses obligations financières. Tout en acceptant l'idée selon laquelle, après une dissolution, les contribuables de l'Etat prédécesseur pourraient être tenus de continuer à contribuer au remboursement de sa dette générale, M. Njenga ne pense pas qu'il serait juste de mettre à leur charge les dettes contractées à l'occasion de la construction d'ouvrages — tels que barrages ou voies ferrées — qui, du fait du tracé des nouvelles frontières, se trouvent situés sur le territoire d'un Etat successeur autre que le leur. La Commission devrait préciser que les dettes de nature particulière doivent passer à un Etat successeur particulier, et ferait peut-être bien, à cet égard, d'envisager de faire figurer dans l'article une règle du genre de celle qu'a suggérée Fauchille, et qui est citée par le Rapporteur spécial au paragraphe 73 de son dixième rapport (A/CN.4/313). Cette règle serait utile à la fois aux Etats successeurs et aux créanciers.

20. M. EL-ERIAN dit que la présentation écrite et orale que le Rapporteur spécial a faite de l'article 25 témoigne de l'érudition et des patientes recherches auxquelles il a accoutumé la Commission. Il souscrit à la thèse du Rapporteur spécial selon laquelle deux articles séparés doivent régler les situations distinctes de la séparation et de la dissolution, tout en étant forcé d'admettre que la ligne de démarcation entre ces deux situations n'est pas toujours claire. Du fait de ce manque de clarté, il faut, lorsqu'on examine la valeur de décisions historiques en tant que précédents de cas de séparation ou de dissolution, se demander à quelle fin les règles dont s'inspire la décision ont été appliquées.

21. Il est difficile, pour plusieurs raisons, de dire si le fractionnement de la RAU, cité par le Rapporteur spécial (A/CN.4/313, par. 57), constitue un cas de séparation ou de dissolution. Tout d'abord, la situa-

tion sur le plan formel — la fusion de l'Egypte et de la Syrie en un Etat unitaire — différerait de la situation réelle, à savoir que, à toutes fins pratiques et malgré l'existence d'un gouvernement et d'un parlement centraux, il y avait à l'intérieur de cet Etat deux régions distinctes : l'Egypte et la Syrie. Trois éléments particulièrement pertinents pour les travaux actuels de la Commission sont ceux qu'elle a notés à propos du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités : a) le fait qu'avant l'unification les deux régions étaient internationalement reconnues comme des Etats souverains pleinement indépendants; b) le fait que le processus d'unification avait été considéré non pas comme la création d'un Etat souverain entièrement nouveau ni comme l'incorporation d'un Etat à un autre, mais comme la fusion de deux Etats souverains existants en un seul Etat; c) la reconnaissance explicite, de la part de l'Egypte et de la Syrie, du maintien en vigueur des traités conclus avant l'union par chacun des Etats composants à l'égard de leurs territoires respectifs et à l'égard de ces territoires seulement, à moins qu'il n'en soit autrement convenu⁷. Dans ces conditions, la décision de l'ONU de ne pas exiger de la République arabe unie nouvellement formée qu'elle présente en son nom propre une demande d'admission à l'Organisation, mais de considérer l'union comme le successeur des deux Membres primitifs, l'Egypte et la Syrie, qui avaient fusionné en un seul, doit être considérée comme une décision pragmatique. La décision à laquelle l'Organisation a abouti quant à la reconnaissance de la qualité de Membre à l'Egypte et à la Syrie lorsque leur union s'est rompue a aussi été pragmatique : l'Egypte a déclaré que la Syrie s'était séparée de la RAU et que cette dernière survivait, et n'a donc pas eu de difficulté à faire admettre qu'elle demeurerait Membre de l'Organisation, cependant que la Syrie a été autorisée à reprendre son ancien siège distinct, étant entendu que son appartenance initiale à l'ONU avait été suspendue pendant sa participation à l'union.

22. Pour ce qui est de l'appartenance de l'Inde à la SDN et à l'ONU, dont sir Francis Vallat a parlé à la séance précédente, M. El-Erian souligne qu'aux termes du Pacte de la SDN (art. 1, par. 2) la possibilité de devenir membre de cette organisation était offerte à « tout Etat, Dominion ou Colonie qui se gouverne librement ». La Charte des Nations Unies a, il est vrai, réservé aux « Etats » le droit d'être Membre de l'Organisation, mais l'Inde et les Philippines ont certainement été admises en qualité de Membres originaires en prévision de leur accession imminente à la pleine indépendance. D'autre part, la CIJ a statué en 1952, dans l'affaire relative aux *Droits des ressortissants des Etats-Unis d'Amérique au Maroc*⁸, que le Maroc, à l'époque où il était lié à la France par un accord de protectorat, constituait un Etat. Cela semble confirmer l'opinion qu'une entité qui présente toutes les

⁷ *Annuaire...* 1974, vol. II (1^{re} partie), p. 268, doc. A/9610/Rev.1, chap. II, sect. D, art. 30, 31 et 32, par. 24 du commentaire.

⁸ *C.I.J. Recueil* 1952, p. 176.

caractéristiques intérieures, sinon extérieures, d'un Etat peut être considérée comme tel.

23. Le mot « disparaît » ayant soulevé des problèmes, la Commission voudra peut-être reconsidérer son emploi à l'article 25 (ainsi qu'à l'article 16), ou inviter dans le commentaire les gouvernements à faire connaître s'ils jugent souhaitable de le modifier ou de le supprimer. Dans l'intervalle, M. El-Erian souhaiterait que le Rapporteur spécial explique pourquoi il a jugé nécessaire d'utiliser à la fois les mots « est dissous » et « disparaît ». Quoi qu'il en soit, il est évident que ce n'est pas le peuple ou le territoire de l'Etat prédécesseur qui disparaît, mais sa structure. M. El-Erian se demande si l'expression « tax-paying capacity », qui figure dans la version anglaise, est la traduction la plus heureuse de l'expression française « capacité contributive ».

24. M. QUENTIN-BAXTER souligne que, dans le projet d'articles, la Commission a adopté jusque-là trois points de vue différents à l'égard des accords pouvant intervenir dans trois types de situation différents. Dans le cas des Etats nouvellement indépendants, l'éventualité d'un accord a été mentionnée à titre de précaution seulement, l'objectif visé étant de faire prévaloir le principe de la « table rase », le droit à l'autodétermination, et l'idée selon laquelle le nouvel Etat ne doit pas subir un préjudice du fait d'accords conclus avant ou au moment de l'indépendance. Dans le cas du transfert d'une partie du territoire d'un Etat, la Commission a supposé à juste titre que les Etats concernés parviendraient à un accord. S'il s'agit d'une rectification de frontière qui n'est pas liée à un acte d'autodétermination de la part d'un groupe de population dont la nationalité change, il faut admettre que l'Etat voisin a procédé à la modification en vertu d'un accord. Sinon, c'est sans doute qu'il a agi par référence à des facteurs qui ne sont plus reconnus comme participant d'une société internationale ordonnée. Dans les cas de séparation d'une partie d'un Etat et de dissolution d'Etats, enfin, la voie a été laissée libre, dans l'espoir que les Etats concernés parviendraient à un accord — pour lequel les dispositions supplétives du projet leur fourniraient des indications raisonnables —, mais la Commission n'est pas partie du principe qu'ils concluraient un accord, en raison des difficultés qui peuvent être inhérentes à la situation. M. Quentin-Baxter préférerait donc que, dans l'article 25 également, la formule adoptée soit celle des articles 15, 16 et 24.

25. La difficulté qu'il y a à distinguer entre les cas de séparation et les cas de dissolution est généralement admise, et les divers exemples qui ont été cités à cet égard — tel le précédent de l'Empire austro-hongrois — montrent tous que, toutes choses égales d'ailleurs, la communauté internationale se range au choix des Etats directement intéressés. Dans les articles 15 et 16, concernant la succession aux biens, comme dans les articles à l'examen, concernant les dettes, la Commission a jugé bon, avec raison, de prévoir pour l'essentiel les mêmes règles dans les cas de séparation et de dissolution, de manière à ne pas contraindre ni inciter artificiellement les Etats à pré-

férer une forme à l'autre. Il faut reconnaître que des cas hybrides présentant certains aspects des deux situations peuvent exister. A ce sujet, l'orateur estime que l'extension de la Malaisie au Sabah (Bornéo septentrional) relève du paragraphe 2 de l'article 24, car il s'agit du transfert d'un territoire d'un souverain à un autre intervenu non pas dans le cadre d'une simple modification de frontière, mais essentiellement en vertu du droit des peuples concernés à disposer d'eux-mêmes. Il semble par conséquent à M. Quentin-Baxter que le système de catégories élaboré par le Rapporteur spécial est suffisamment souple pour couvrir les différents cas qui peuvent se présenter.

26. Comme le montrent les articles du projet concernant les biens, auxquels les articles à l'examen sont étroitement liés, la question de l'équité se pose à deux niveaux différents. La règle prédominante, qui ne fait pas intervenir le principe d'équité, veut que certains biens passent à l'Etat successeur : il existe par exemple une très forte présomption que les biens immeubles situés sur le territoire de l'Etat successeur appartiennent à cet Etat. De même, les biens meubles indispensables à l'activité de l'Etat successeur sont censés passer à cet Etat. Mais lorsqu'il s'agit d'autres biens meubles, la notion d'équité — au sens d'une proportion équitable ou d'une répartition équitable — entre en jeu, de même que, au second niveau, celle de compensation équitable. En d'autres termes, si l'application des premières règles concernant les biens immeubles et les biens meubles liés aux activités essentielles de l'Etat aboutit à un résultat particulièrement favorable à un Etat successeur, par opposition à un autre Etat successeur ou à l'Etat prédécesseur, ce fait doit être pris en compte pour la répartition des biens meubles non régis par les premières règles. M. Quentin-Baxter pense que ce principe est à la fois raisonnable et tout à fait fidèle à l'intention de la Commission.

27. Dans le cas des dettes, il semblerait que la référence aux biens, droits et intérêts soit destinée à exprimer l'idée que ceux à qui échoit le profit ont également la charge de l'obligation correspondante. Dans un sens, par conséquent, cette référence introduit la notion d'équité aux deux niveaux. Mais elle laisse ouverte la question du critère de la capacité de paiement, qui a été introduit dans l'article 25 mais non dans l'article 24, et du critère de la relation directe entre la dette et les biens transmis. Là encore, pour M. Quentin-Baxter, une certaine souplesse est souhaitable, et il faut reconnaître que le principe d'équité s'applique, dans le cas des dettes comme dans celui des biens, aux deux niveaux. La thèse selon laquelle il ne saurait y avoir de lien absolu entre les biens immeubles ou les biens passant nécessairement à l'Etat successeur et les charges grevant ces biens, qui est particulièrement impérieuse dans le cas des Etats nouvellement indépendants, pourrait également avoir une application supplétive dans d'autres cas de séparation ou de dissolution. L'Etat successeur qui se trouve en possession de biens dont il n'aurait pas jugé qu'ils méritaient la dépense ne

peut se voir imposer toutes les charges se rapportant à ces biens. *A priori*, par conséquent, le principe devrait être que le profit qui résulte du passage d'un bien particulier entraîne avec lui les obligations liées à ce bien, mais que, lorsqu'il n'existe pas de lien de cette nature et que la dette a un caractère général, les principes ordinaires de répartition équitable doivent s'appliquer. De nombreux arguments militent en faveur de l'opinion selon laquelle le critère de la capacité de paiement a sa place non seulement dans l'article 25 mais aussi dans l'article 24. La solution consisterait peut-être à aligner davantage l'article 25 sur l'article 24 et l'article 16 sur l'article 25, de manière que toutes les nuances du principe de l'équité jouent aux deux niveaux en ce qui concerne non seulement les biens mais aussi les dettes.

28. Enfin, M. Quentin-Baxter fait observer que le projet d'articles prend largement en considération la situation des créanciers. Il applique le principe selon lequel les responsabilités et obligations subsistent et énonce, à l'article 20 (Effets du passage de dettes d'Etat à l'égard des créanciers), la proposition fondamentale de tout le droit des successions, à savoir que le droit interne reste en vigueur jusqu'à ce que le nouveau souverain le modifie : s'il le fait, il est implicitement tenu par les principes de la responsabilité des Etats. Le projet prévoit aussi qu'un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur n'est pas opposable au créancier, à moins que celui-ci n'ait participé au règlement ou que l'accord repose sur des principes si habituels et si conformes aux règles du projet d'articles qu'on doive les considérer comme appropriés. Toutefois, toutes ces dispositions resteront sans effet si les rapports fondamentaux entre les dettes et les biens et entre le droit interne et le droit international ne sont pas revus. Il s'agit là, pour M. Quentin-Baxter, d'une question qui devrait être examinée en priorité à la trente et unième session de la Commission.

29. M. SCHWEBEL approuve l'article 25 quant au fond et s'associe aux remarques faites par les orateurs précédents. Il estime en particulier que, si le dernier membre de phrase de l'article, qui établit une relation entre les dettes et les biens, droits et intérêts passant à l'Etat successeur, répond dans une certaine mesure à l'observation formulée par M. Njenga, la rédaction plus détaillée qu'il a suggérée serait peut-être souhaitable.

30. Il partage aussi l'avis selon lequel on pourrait adopter un libellé qui protège plus nettement les intérêts des créanciers. A cet effet, M. Schwebel propose de remanier le second paragraphe de l'article 25 de la façon suivante :

« A défaut d'accord, la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur passe à chaque Etat successeur dans une proportion équitable, compte tenu notamment des biens, droits et intérêts qui lui passent en relation avec ladite dette d'Etat et, le cas échéant, du profit exclusif ou dominant qu'il tire desdits biens, droits et intérêts. »

Le dernier membre de phrase de cette proposition pourrait peut-être donner satisfaction à M. Njenga. Il

n'est pas absolument sûr qu'il faille supprimer la mention relative à la capacité contributive — peut-être même serait-il utile de l'ajouter en d'autres endroits.

31. M. Schwebel juge essentiel, si l'on veut que les articles sur la succession aux dettes d'Etat apportent quelque chose de constructif, de supprimer le mot « internationale » qui figure entre crochets à l'article 18 (Dette d'Etat), ainsi que les crochets à l'article 20 (Effets du passage de dettes d'Etat à l'égard des créanciers). C'est le seul moyen de s'attaquer au cœur du problème.

32. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit que le Rapporteur spécial a eu raison de faire une distinction entre la séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat et la dissolution d'un Etat. Dans le premier cas, il y a interaction des intérêts de l'Etat successeur et de l'Etat prédécesseur, tandis que dans le second cette interaction d'intérêts a lieu entre les Etats successeurs eux-mêmes.

33. Il importe de garder présent à l'esprit le rapport qui existe entre l'article 25 et l'article 16, qui énumère les différentes modalités de passage des biens d'Etat selon la catégorie de biens, en cas de dissolution, et de maintenir dans toute la mesure possible le parallélisme nécessaire entre les deux articles. En revanche, M. Sette Câmara ne pense pas qu'il soit possible, étant donné l'économie du projet d'articles, d'établir un classement des dettes, y compris les dettes localisées (c'est-à-dire les dettes contractées par le gouvernement central ou par les territoires concernés pour la réalisation de projets dans ces territoires). A son avis, on ne peut pas supposer qu'un Etat issu de la dissolution d'un autre Etat prendra à sa charge les dettes liées directement au territoire d'un autre Etat. Peut-être suffirait-il de mentionner cette question dans le commentaire, et le Comité de rédaction pourrait être invité à étudier cette possibilité.

34. M. Sette Câmara pense lui aussi que le terme « disparaît » n'est pas vraiment nécessaire, puisque son sens est déjà couvert par les mots « est dissous » qui précèdent, et qu'il pourrait être supprimé à l'article 25 et à l'article 16. Il partage également l'avis selon lequel, à la fin du premier paragraphe de l'article 25, mieux vaudrait revenir à la formule utilisée dans l'ensemble du projet, à savoir « à moins qu'il n'en soit autrement convenu », plutôt que d'utiliser la formule impérative « est réglée par accord », vu la difficulté de faire respecter cette condition.

35. M. Sette Câmara partage les doutes émis quant à l'introduction de la notion de capacité contributive en tant que critère de répartition équitable. Comme il a déjà eu l'occasion de le dire, il craint qu'il soit peu judicieux de chercher à codifier des questions ayant trait à l'équité, tâche qui, à son avis, est pratiquement impossible.

36. Sous réserve de ces observations, M. Sette Câmara est en faveur de l'article tel qu'il est rédigé. Le Comité de rédaction n'aura sûrement aucune dif-

ficulté à préciser les divers points signalés par les membres de la Commission.

37. M. OUCHAKOV, se référant à son intervention de la 1503^e séance, précise qu'il s'est borné à montrer combien il est parfois difficile de distinguer entre les cas de séparation et de dissolution en se fondant sur le critère de la disparition de l'Etat prédécesseur, mais qu'il ne s'est pas pour autant déclaré opposé aux articles 24 et 25. Ces deux articles doivent être maintenus dans leur substance. Si le mot « disparaît » était supprimé à l'article 25, cette disposition ne serait pas claire. A ce propos, il y a lieu de relever que les articles 24 et 25 visent respectivement un accord entre « l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur » et entre « les Etats successeurs », car l'Etat prédécesseur subsiste dans le premier cas, mais disparaît dans le second.

38. M. BEDJAOUÏ (Rapporteur spécial) constate que tous les membres de la Commission qui ont participé au riche débat sur l'article 25 ont traité de deux questions. La première concerne la portée de cette disposition, et plus particulièrement la classification des cas tombant respectivement sous le coup de l'article 24 et de l'article 25. La deuxième concerne la place à accorder à l'accord des parties et à l'équité dans la règle de fond énoncée dans l'article à l'examen. Quelques membres de la Commission ont parlé de la succession de certains Etats à la qualité de membre d'une organisation internationale, mais il va sans dire que les exemples qu'ils ont donnés n'ont qu'un caractère d'illustration. La Commission a décidé depuis longtemps de ne s'occuper, dans le projet en cours d'élaboration, ni de la succession de gouvernements, ni de la succession à la qualité de membre d'une organisation internationale.

39. Pour ce qui est de la première question, le Rapporteur spécial convient qu'il est difficile de trouver un critère suffisamment fiable pour distinguer les cas de séparation des cas de dissolution. Comme plusieurs membres de la Commission l'ont fait observer, il devrait néanmoins être possible de surmonter cette difficulté en adoptant une approche pragmatique. Si la séparation n'affecte pas profondément la structure de l'Etat en cause, sa physionomie politique et sa forme constitutionnelle, l'Etat prédécesseur peut survivre. En revanche, si quinze des vingt-trois Etats fédérés du Brésil se séparaient de ce pays, comme l'a imaginé M. Ouchakov, on assisterait à une véritable dissolution. Ainsi que M. Verosta l'a montré, il existe des cas vraiment étonnants. M. Bedjaoui maintient cependant que la distinction entre séparation et dissolution est claire et intelligible en dépit des difficultés d'application qu'elle peut présenter. Il n'a pas méconnu ces difficultés, puisqu'il a cité notamment le cas de l'Empire ottoman, dans lequel la Turquie s'est considérée comme un Etat successeur parmi d'autres. Pour sa part, M. Verosta a retracé magistralement le démembrement de l'Empire austro-hongrois, qui a donné lieu à une floraison d'Etats nouveaux ou ressuscités et à un redécoupage complet de l'Europe danubienne. Un fait à retenir est qu'il peut arriver qu'un Etat ne veuille pas se considérer

comme diminué, au point de préférer subir une véritable dissolution. Tel a été le cas de l'Autriche, qui s'est considérée comme un Etat prédécesseur. A l'inverse, la Hongrie, bien que diminuée des deux tiers de son territoire, a insisté sur sa continuité. Il importe donc de tenir aussi compte de la volonté des Etats en cause.

40. Comme la Commission l'a constaté lors de la préparation du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités et comme elle le constatera encore au cours de l'élaboration du présent projet d'articles, certains cas sont inclassables. A plusieurs reprises, la Pologne a été reconstituée, aux XVIII^e et XIX^e siècles, par séparation de parties du territoire de la Russie, de la Prusse et de l'Autriche. Pour ces Etats, il ne s'agissait pas de séparation, de même que, lorsque la Pologne éclatait, il ne s'agissait pas d'une véritable dissolution, les parties séparées ne formant pas chacune un Etat, ainsi qu'il est prévu dans le projet, mais s'intégrant à un des trois Etats anciens. La Pologne a été quatre fois démembrée. Après le troisième partage, elle a perdu son existence politique pendant cent vingt-quatre ans, jusqu'en 1918. Elle a toujours refusé la qualité d'Etat successeur, prétendant qu'elle n'avait pas succédé aux Etats qui l'avaient démembrée, et que c'était par un acte de sa propre souveraineté qu'elle s'était restaurée, reprenant ainsi possession de tous les biens d'Etat et abandonnant toutes les dettes d'Etat des Etats prédécesseurs. On a évoqué à ce propos la notion ancienne de « souveraineté dormante », selon laquelle la souveraineté n'est pas complètement éteinte et peut revivre. Cette théorie est à rapprocher de la théorie romaine du *post liminium* ou du *jus post liminii*, selon laquelle le Romain qui était fait prisonnier conservait ses droits en sommeil dans la cité romaine jusqu'à sa libération et à son retour dans celle-ci.

41. Quant au cas de l'Inde, il a été admirablement présenté par M. Jagota à la précédente séance. Pour le Rapporteur spécial, les pays colonisés affirmaient une réalité historique lorsqu'ils prétendaient qu'ils étaient la continuation d'Etats originaires « gommés » par les Etats colonisateurs. Ceux-ci ont alors poussé cette théorie à l'extrême en cherchant à traduire cette continuité dans les faits. C'est ainsi que l'Inde a été empêchée de faire « table rase » et obligée de continuer à assumer les obligations héritées du passé. L'Inde a eu la malchance d'accéder à l'indépendance dans un contexte régional et mondial défavorable. A ce propos, le Rapporteur spécial se réfère à l'opinion dissidente exprimée par le juge Moreno Quintana dans l'*Affaire du droit de passage sur territoire indien* et selon laquelle « l'Inde, comme successeur territorial, ne l'était nullement d'une manière originale, puisqu'il s'agissait d'un Etat qui recouvrait une indépendance qu'il avait jadis eue⁹ ». C'était donc un autre cas de souveraineté dormante, réactivée en 1947.

42. La question de la qualification de certaines situations ne se pose donc pas seulement en cas de

⁹ C.I.J. Recueil 1960, p. 95.

séparation ou de dissolution, mais encore en cas de création d'Etats nouvellement indépendants. Pour M. Bedjaoui, l'Ethiopie est un exemple d'Etat nouvellement indépendant, né après l'annexion et l'exploitation coloniale fasciste de l'Italie. Or, l'Etat éthiopien ne s'est pas considéré comme un Etat successeur : il a fait valoir une continuité, suspendue de 1935 à 1947. Selon le Traité de paix avec l'Italie, signé en 1947¹⁰, l'Etat éthiopien a été restauré. Dans les instruments pertinents de cette époque, il a été considéré que l'expédition de l'Italie contre l'empire d'Ethiopie, entreprise en 1935, ainsi que son occupation de l'Albanie, en 1939, étaient des faits irréguliers qui ne pouvaient pas avoir d'existence juridique ni emporter de conséquences de droit. La Commission de conciliation franco-italienne créée par le Traité de paix de 1947 a décidé que la souveraineté éthiopienne rétroagissait à la date de l'entrée des troupes italiennes en Ethiopie¹¹. Pour ce qui est de la Fédération de Rhodésie et du Nyassaland, sir Francis Vallat a eu raison de souligner (1503^e séance) que l'Inde jouissait, bien avant son indépendance, d'une certaine personnalité internationale plus marquée que celle de cette fédération. Si le Rapporteur spécial en a parlé, c'est à titre simplement indicatif, et notamment parce que le cas est relaté dans *Documentation concernant la succession d'Etats dans les matières autres que les traités*¹², qu'il en a été question à propos du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités, et qu'il a été analysé dans la doctrine. En réalité, avant de parler de fédération ou d'unification dans ce cas, il faudrait démontrer l'existence d'Etats successeurs qui s'unissent. En fait, ni la Rhodésie ni le Nyassaland n'étaient des Etats. Avant de parler de dissolution, il faudrait démontrer l'existence d'un Etat disparu et la naissance de nouveaux Etats. Or, la fédération n'était pas un Etat, et aucun Etat nouveau n'est né de sa dislocation. Le cas de la Fédération de Malaisie, cité par M. Sucharitkul, a posé des problèmes semblables. La Malaisie n'a pas été annexée et elle n'était pas non plus un Etat annexant, si bien que ce cas ne tombe pas vraiment sous le coup de l'article 25. Quant au cas de Bornéo, il relève du paragraphe 2 de l'article 24, ainsi que M. Quentin-Baxter l'a fait observer.

43. C'est à juste titre que M. Sucharitkul a souligné que les changements de nom ne permettent pas de conclure à la disparition de l'Etat prédécesseur. Non seulement des pays d'Asie du Sud-Est ont changé de nom, mais aussi certains pays d'Afrique. C'est ainsi que la dénomination « République arabe unie » a été maintenue en Egypte après que l'union eut disparu juridiquement; cette dénomination était le symbole de l'unité ardemment désirée par la nation arabe.

44. La conclusion à laquelle est parvenu M. Ouchakov en ce qui concerne les hypothèses visées aux

articles 24 et 25 est juste : les règles énoncées dans ces deux dispositions doivent être assez semblables. Ces règles sont, de plus, proches d'autres règles figurant dans le projet, puisqu'elles se fondent à la fois sur l'accord des parties et sur la notion d'équité. La difficulté consiste à doser ces deux éléments.

La séance est levée à 13 heures.

1505^e SÉANCE

Mercredi 21 juin 1978, à 10 h 5

Président : M. José SETTE CÂMARA

Présents : M. Ago, M. Bedjaoui, M. Castañeda, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Jagota, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Pinto, 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 (*fin*)

ARTICLE 25 (Dissolution d'un Etat)² [*fin*]

1. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) précise que la question du classement de certaines situations dans un type successoral plutôt que dans un autre ne se pose pas seulement à propos de l'article à l'examen et de l'article précédent; elle s'est posée en des termes plus délicats encore lorsque la Commission a décidé d'appliquer deux régimes différents à une partie du territoire d'un Etat selon qu'elle est transférée par cet Etat à un autre ou qu'elle s'en sépare et s'unit à un autre Etat. Ces deux hypothèses sont visées respectivement à l'article 21³ et au paragraphe 2 de l'article 24 (A/CN.4/313, par. 26), l'accent étant mis, dans la première, sur l'accord entre les Etats intéressés. Ayant fait cette distinction subtile, la Commission peut *a fortiori* distinguer entre la séparation d'une partie d'un Etat et la dissolution d'un Etat.

2. Comme pour bien d'autres articles du projet, il importe, dans la règle énoncée à l'article 25, d'accorder à l'accord des parties et à l'équité la place qui leur revient. M. Pinto (1503^e séance) s'est demandé, à cet égard, s'il ne serait pas possible de synthétiser les articles du projet en faisant l'économie de certaines dispositions, voire de quelques types de succession.

¹⁰ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 49, p. 3.

¹¹ *Id.*, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XIII (publication des Nations Unies, numéro de vente : 64.V.3), p. 648.

¹² Publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F.77.V.9, p. 547.

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

² Pour texte, voir 1503^e séance, par. 1.

³ Voir 1500^e séance, note 8.