

**Conférence des Nations Unies sur la succession d'États
en matière de biens, archives et dettes d'État**

Vienne, Autriche
1^{er} mars – 8 avril 1983

Document:-
A/CONF.117/4

**Projet d'articles sur la succession d'États en matière de biens, archives et dettes d'État,
adopté par la Commission du droit international à sa trente-troisième session**

Extrait du volume II des *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur la succession d'États en matière de biens, archives et dettes d'État (Documents de la Conférence)*

B. — PROJET D'ARTICLES SUR LA SUCCESSION D'ÉTATS EN MATIÈRE DE BIENS, ARCHIVES ET DETTES D'ÉTAT

Document A/CONF.117/4

[Section D seulement*]

NOTE. — Le présent texte est la reproduction de celui qui figure dans la section D du chapitre II du rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa trente-troisième session**

PREMIÈRE PARTIE DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Commentaire

La première partie contient, sur le modèle de la Convention de Vienne de 1969⁶⁶ et de la Convention de Vienne de 1978⁷⁷, certaines dispositions générales qui se rapportent à l'ensemble du projet d'articles. Son titre est le même que celui de la première partie de la Convention de Vienne de 1978. En outre, pour assurer une conformité de structure avec les parties correspondantes de ces conventions, l'ordre des articles 1 à 3 suit celui des articles qui, dans ces conventions, portent sur la même question.

Article premier. — Portée des présents articles

Les présents articles s'appliquent aux effets de la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat.

Commentaire

1) Cet article correspond à l'article premier de la Convention de Vienne de 1978. Il a pour objet d'apporter deux limites importantes au champ d'application du présent projet d'articles.

2) Tout d'abord, l'article premier reflète la décision prise par l'Assemblée générale d'intituler le sujet examiné : « Succession d'Etats dans les matières autres que les traités »⁷⁸. En incorporant les mots « Etats » dans l'article, la Commission a entendu exclure du champ d'application du présent projet d'articles la succession de gouvernements et la succession de sujets de droit international autres que les Etats — exclusion qui, d'ailleurs, résulte également de l'alinéa a du paragraphe 1 de l'article 2. Elle a aussi entendu limiter le champ d'application du projet d'articles à certaines « matières autres que les traités ».

* Les sections A à C, qui ne sont pas reproduites ici, se trouvent dans la version miméographiée du document A/CONF.117/4. Les paragraphes 13 à 87 et les notes de bas de page 1 à 75 auxquels on notera, ci-après, quelques renvois, appartiennent à ces sections.

** Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-sixième session, Supplément n° 10 (A/36/10 et Corr.1), chap. II, sect. D. Une version linotypée du rapport de la Commission figure dans l'Annuaire de la Commission du droit international, 1981, vol. II (deuxième partie) [publication des Nations Unies, numéro de vente : F.82.V.4 (deuxième partie)].

⁶⁶ Voir note 63 ci-dessus.

⁷⁷ Voir note 16 ci-dessus.

⁷⁸ Voir par. 30 ci-dessus.

3) Compte tenu de la résolution 33/139 de l'Assemblée générale du 19 décembre 1978, par laquelle l'Assemblée recommandait à la Commission de se proposer d'achever, à sa trente et unième session, l'examen en première lecture du « projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de biens d'Etat et de dettes d'Etat », la Commission se posa, à cette session, la question de savoir s'il convenait — pour tenir compte de cette nouvelle restriction de portée — de réexaminer les mots « matières autres que les traités » qui apparaissent aussi bien dans le titre du projet d'articles que dans le texte de l'article premier. La Commission décida cependant d'attendre pour ce faire l'examen du projet en deuxième lecture, afin de tenir compte des observations des gouvernements. Elle décida néanmoins, à la trente et unième session, de remplacer l'article « les » avant « matières », par « des » dans la version française du titre du sujet, et, en conséquence, du titre du projet d'articles et du texte de l'article premier afin de l'aligner sur les autres versions linguistiques. Comme il est indiqué plus haut⁷⁹, la Commission, à sa présente session, a décidé, sur la base des observations des gouvernements, d'intituler le projet final « Projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat ». Le présent texte de l'article premier reflète cette décision. Encore que, pour des raisons de style, le mot « Etat » n'y apparaisse qu'une seule fois, il faut qu'il soit bien entendu que ce mot est censé qualifier chacune des trois matières décrites.

4) La seconde limitation est celle du champ d'application du projet d'articles aux effets de la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat. L'alinéa a du paragraphe 1 de l'article 2 précise que « l'expression *succession d'Etats* s'entend de la substitution d'un Etat à un autre dans la responsabilité des relations internationales d'un territoire ». En employant le terme « effets » à l'article premier, la Commission a entendu marquer que les dispositions du projet concernent non cette substitution elle-même, mais ses effets sur le plan juridique, c'est-à-dire les droits et obligations qui en découlent.

Article 2. — Expressions employées

1. Aux fins des présents articles :

a) L'expression « succession d'Etats » s'entend de la substitution d'un Etat à un autre dans la responsabilité des relations internationales d'un territoire;

⁷⁹ Voir par. 67 et 68 ci-dessus.

b) L'expression « Etat prédécesseur » s'entend de l'Etat auquel un autre Etat s'est substitué à l'occasion d'une succession d'Etats;

c) L'expression « Etat successeur » s'entend de l'Etat qui s'est substitué à un autre Etat à l'occasion d'une succession d'Etats;

d) L'expression « date de la succession d'Etats » s'entend de la date à laquelle l'Etat successeur s'est substitué à l'Etat prédécesseur dans la responsabilité des relations internationales du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats;

e) L'expression « Etat nouvellement indépendant » s'entend d'un Etat successeur dont le territoire, immédiatement avant la date de la succession d'Etats, était un territoire dépendant dont l'Etat prédécesseur avait la responsabilité des relations internationales;

f) L'expression « Etat tiers » s'entend de tout Etat autre que l'Etat prédécesseur ou l'Etat successeur.

2. Les dispositions du paragraphe 1 concernant les expressions employées dans les présents articles ne préjugent pas l'emploi de ces expressions ni le sens qui peut leur être donné dans le droit interne des Etats.

Commentaire

1) Cet article, comme l'indiquent son titre et la disposition liminaire du paragraphe 1, a pour objet d'indiquer le sens dans lequel les expressions sont utilisées dans le projet d'articles.

2) L'alinéa a du paragraphe 1 de l'article 2 reprend la définition de l'expression « succession d'Etats » qui est donnée à l'alinéa b du paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention de Vienne de 1978.

3) Dans son rapport sur sa vingt-sixième session (1974), la Commission précisait dans le commentaire de l'article 2 du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités, sur la base duquel a été adopté l'article 2 de la Convention de Vienne de 1978, que la définition de la succession d'Etats qui y était donnée visait uniquement le fait de la substitution d'un Etat à un autre « dans la responsabilité des relations internationales du territoire », abstraction faite de toute idée de succession à des droits ou obligations à l'occasion de cet événement. Elle ajoutait que les droits et obligations découlant d'une succession d'Etats étaient ceux qui étaient expressément prévus dans ce projet d'articles. La Commission indiquait en outre qu'elle avait jugé l'expression « dans la responsabilité des relations internationales du territoire » préférable à d'autres expressions telles que « dans la souveraineté à l'égard du territoire » ou « dans la capacité de conclure des traités concernant le territoire », parce que c'était une formule d'un usage courant dans la pratique des Etats et qui convenait mieux pour couvrir en termes neutres tous les cas concrets, indépendamment du statut particulier du territoire en question (territoire national, territoire sous tutelle, mandat, protectorat, territoire dépendant, etc.). La Commission précisait enfin que le mot « responsabilité » ne devait pas être séparé des mots « des relations internationales du territoire » et n'impliquait aucune idée de « responsabilité des Etats », sujet que la Commission étudiait par ailleurs⁸⁰.

4) La Commission a décidé d'inclure dans le présent projet d'articles la définition de l'expression « succession d'Etats » qui figure dans la Convention de Vienne de 1978, considérant que, dans toute la mesure possible, il était souhaitable, puisque la Convention et le projet d'articles traitent du même phénomène, qu'ils contiennent des définitions identiques. D'autre part, l'article premier complète la définition de l'expression « succession d'Etats » en précisant que le projet d'articles s'applique, non à la substitution d'un Etat à un autre dans la responsabilité des relations internationales du territoire, mais aux effets d'une telle substitution.

5) Les alinéas b, c et d du paragraphe 1 reproduisent les termes des alinéas c, d et e du paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention de Vienne de 1978. Le sens qu'ils donnent des expressions « Etat prédécesseur », « Etat successeur » et « date de la succession d'Etats » découle, dans chaque cas, du sens donné à l'expression « succession d'Etats » à l'alinéa a du paragraphe 1 et ne semble pas appeler de commentaires.

6) L'alinéa e du paragraphe 1 reproduit le texte de l'alinéa f du paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention de Vienne de 1978, qui est fondé sur l'alinéa f du paragraphe 1 de l'article 2 du projet d'articles adopté par la Commission en 1974. La partie du commentaire relatif à cet article qui concerne la définition s'applique également au cas présent. Ainsi que la Commission le spécifiait :

[...] la définition donnée à l'alinéa f englobe tous les cas d'accession à l'indépendance d'un ancien territoire dépendant, à quelque catégorie qu'il puisse appartenir [colonies, territoires sous tutelle, territoires sous mandat, protectorats, etc.]. Bien qu'elle soit rédigée au singulier par souci de simplicité, elle comprend le cas [...] de la formation d'un Etat nouvellement indépendant à partir de deux ou plusieurs territoires. En revanche, la définition exclut les cas où il y a naissance d'un nouvel Etat du fait de la séparation d'une partie d'un Etat existant ou de l'unification de deux ou plusieurs Etats existants. C'est pour bien distinguer ces cas de celui de l'accession à l'indépendance d'un ancien territoire dépendant que l'expression « Etat nouvellement indépendant » a été choisie de préférence à l'expression plus brève « nouvel Etat »⁸¹.

7) L'expression « Etat tiers » ne figure pas à l'article 2 de la Convention de Vienne de 1978. L'expression « Etat tiers » ne pouvait, en effet, être employée dans cette convention puisqu'on en avait déjà fait une expression technique dans la Convention de Vienne de 1969 pour désigner « un Etat qui n'est pas partie au traité ». En revanche, s'agissant du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat, la Commission a estimé que l'expression « Etat tiers » était la plus simple et la plus claire pour désigner tout Etat autre que l'Etat prédécesseur ou l'Etat successeur⁸².

8) Enfin, le paragraphe 2 correspond au paragraphe 2 de l'article 2 de la Convention de Vienne de 1969 ainsi que de la Convention de Vienne de 1978, et il a pour objet de préserver en matière de terminologie la position des Etats en ce qui concerne leur droit et leurs usages internes.

⁸¹ *Ibid.*, par. 8 du commentaire.

⁸⁰ Voir *Annuaire... 1974*, vol. II (1^{re} partie), p. 180, doc. A/9610/Rev.1, chap. II, sect. D, commentaire de l'article 2, par. 3 et 4.

⁸² Voir *Annuaire... 1975*, vol. II, p. 122, doc. A/10010/Rev.1, chap. III, sect. B.2, commentaire de l'article 3, al. e.

Article 3. — Cas de succession d'Etats visés par les présents articles

Les présents articles s'appliquent uniquement aux effets d'une succession d'Etats se produisant conformément au droit international et, plus particulièrement, aux principes du droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies.

Commentaire

1) Cette disposition reproduit *mutatis mutandis* les termes de l'article 6 de la Convention de Vienne de 1978, qui se fonde sur l'article 6 du projet d'articles rédigé par la Commission sur le sujet.

2) Ainsi qu'elle le rappelait dans le rapport sur sa vingt-quatrième session, la Commission, lorsqu'elle rédige des projets d'articles en vue de la codification du droit international général, présume d'ordinaire que ces articles s'appliqueront à des faits se produisant, ou à des situations créées, conformément au droit international. En conséquence, elle ne précise pas, habituellement, que leur application est limitée dans le sens qui vient d'être indiqué. C'est ainsi que, lors de la préparation par la Commission à sa vingt-quatrième session du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités, plusieurs membres estimèrent qu'il était inutile de spécifier dans le projet que ses dispositions ne s'appliqueraient qu'aux effets d'une succession d'Etats se produisant conformément au droit international⁸³.

3) D'autres membres, en revanche, rappelèrent que, lorsque des cas non conformes au droit international appelaient un traitement spécial, la Commission en avait fait état expressément. Ils citèrent à titre d'exemple les dispositions du projet d'articles sur le droit des traités relatives aux traités obtenus par la contrainte, aux traités en conflit avec des normes de *jus cogens* et à diverses situations pouvant impliquer une infraction à une obligation internationale. Ces membres furent donc d'avis de stipuler expressément, en ce qui concerne plus particulièrement les transferts de territoires, que seuls les transferts se produisant conformément au droit international relèveraient de la notion de « succession d'Etats » aux fins du projet d'articles en préparation. La Commission adopta ce point de vue. Toutefois, elle notait dans son rapport que :

comme le fait de mentionner expressément cet élément de conformité avec le droit international à propos d'une catégorie de cas de succession d'Etats aurait risqué de donner lieu à des malentendus quant à la position prise à l'égard dudit élément pour d'autres catégories de cas de succession d'Etats, la Commission a décidé de faire figurer parmi les articles généraux une disposition sauvegardant la question de la licéité de la succession d'Etats visée dans le projet d'articles. En conséquence, l'article 6 dispose que les articles s'appliquent uniquement aux effets d'une succession d'Etats se produisant conformément au droit international⁸⁴.

4) A sa vingt-cinquième session, la Commission décida d'inclure dans l'introduction d'alors du projet d'articles sur la succession d'Etats dans des matières autres que les traités une disposition identique à celle de l'article 6 du projet d'articles sur la succession d'Etats en

matière de traités. Il lui parut qu'un argument important était venu s'ajouter à ceux qui avaient été avancés à la vingt-quatrième session en faveur de l'article 6. En effet, l'absence dans le présent projet d'articles de la disposition figurant à l'article 6 du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités risquerait de mettre en doute l'applicabilité au présent projet de la présomption générale que les textes établis par la Commission concernant des faits se produisant, ou des situations créées, conformément au droit international⁸⁵.

Article 4. — Application dans le temps des présents articles

1. Sans préjudice de l'application de toutes règles énoncées dans les présents articles auxquelles les effets d'une succession d'Etats seraient soumis en vertu du droit international indépendamment de ces articles, ceux-ci s'appliquent uniquement à l'égard d'une succession d'Etats qui s'est produite après leur entrée en vigueur, sauf s'il en est autrement convenu.

2. Un Etat successeur peut, au moment où il exprime son consentement à être lié par les présents articles ou à tout moment par la suite, faire une déclaration indiquant qu'il appliquera les dispositions des articles à l'égard de sa propre succession d'Etats, laquelle s'est produite avant l'entrée en vigueur des articles, par rapport à tout autre Etat contractant ou Etat partie aux articles qui aura fait une déclaration par laquelle il accepte la déclaration de l'Etat successeur. Dès l'entrée en vigueur des articles entre les Etats qui auront fait ces déclarations ou dès la déclaration d'acceptation, si celle-ci est postérieure, les dispositions des articles s'appliqueront aux effets de la succession d'Etats à compter de la date de ladite succession.

3. Un Etat successeur peut, au moment où il signe les présents articles ou exprime son consentement à être lié par eux, faire une déclaration indiquant qu'il appliquera provisoirement les dispositions des articles à l'égard de sa propre succession d'Etats, laquelle s'est produite avant l'entrée en vigueur des articles, par rapport à tout autre Etat signataire ou contractant qui aura fait une déclaration par laquelle il accepte la déclaration de l'Etat successeur; dès que la déclaration d'acceptation aura été faite, ces dispositions s'appliqueront provisoirement aux effets de la succession d'Etats entre ces deux Etats à compter de la date de ladite succession.

4. Toute déclaration faite conformément au paragraphe 2 ou au paragraphe 3 devra figurer dans une notification écrite communiquée, au depositaire, lequel informera les Parties et les Etats ayant qualité pour devenir parties aux présents articles de la communication qui lui a été faite de cette notification et de ses termes.

Commentaire

1) La Commission, après avoir recommandé à l'Assemblée générale de faire étudier le présent projet d'articles par une conférence de plénipotentiaires en vue de la conclusion d'une convention en la matière⁸⁶, a re-

⁸³ Voir *Annuaire... 1972*, vol. II, p. 255, doc. A/8710/Rev.1, chap. II, sect. C, commentaire de l'article 6, par. 1 et 2.

⁸⁴ *Ibid.*, par. 2 du commentaire.

⁸⁵ Voir *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 207, doc. A/9010/Rev.1, chap. III, sect. B, commentaire de l'article 2, par. 4.

⁸⁶ Voir par. 86 ci-dessus et note 75.

connu que la participation d'Etats successeurs à la future convention soulèverait des difficultés relatives au mode de manifestation du consentement à être lié par la convention, exprimé par l'Etat successeur, ainsi qu'à l'effet rétroactif de ce consentement. En fait, en vertu du droit général des traités, une convention n'est opposable à un Etat que s'il y est partie, et seulement à partir du moment où il acquiert cette qualité. De plus, selon une règle générale, désormais codifiée dans l'article 28 de la Convention de Vienne de 1969, les dispositions d'un traité, en l'absence d'intention contraire « ne lient pas une partie en ce qui concerne un acte ou fait antérieur à la date d'entrée en vigueur de ce traité au regard de cette partie... ». Comme une succession d'Etats implique, dans la plupart des cas, l'avènement d'un nouvel Etat, une convention sur le droit de la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat, par hypothèse, ne serait opposable à l'Etat successeur que s'il faisait le nécessaire pour devenir partie et à partir de ce moment-là seulement — et même dans ce cas, la convention ne le lierait pas en ce qui concerne un acte ou un fait antérieur à la date à laquelle il serait devenu partie. Les autres Etats ne seraient pas non plus liés par la convention à l'égard du nouvel Etat tant que celui-ci ne serait pas devenu partie.

2) A la présente session, la Commission, consciente de ce qu'en l'absence, dans ce projet d'articles, d'une disposition concernant son application dans le temps l'article 28 de la Convention de Vienne de 1969 s'appliquerait, a conclu qu'il était nécessaire d'introduire le présent article 4 afin d'éviter les difficultés mentionnées dans le paragraphe précédent. Comme dans le cas de l'article 3, cet article reproduit *mutatis mutandis* la disposition correspondante (article 7) de la Convention de Vienne de 1978, qui est censée résoudre, dans le contexte du droit de la succession d'Etats en matière de traités, tel qu'il est codifié dans cette convention, des problèmes analogues à ceux qui se posent dans le cas du présent projet, ainsi qu'il est expliqué plus haut.

3) L'article 7 de la Convention de Vienne de 1978 avait été adopté par la Conférence des Nations Unies sur la succession d'Etats en matière de traités, aux termes d'un examen prolongé et attentif mené, aussi bien à la première session de la Conférence qu'à la reprise de la session, avec l'aide d'un groupe officieux de consultations institué aux fins d'étudier notamment l'objet dudit article⁸⁷. Le paragraphe 1 de l'article 7 reproduit sans changement le texte du paragraphe unique dont se composait le projet d'article 7 du texte final sur la succession d'Etats en matière de traités, adopté par la Commission en 1974⁸⁸. Les paragraphes 2 à 4 de l'article 7 de la Convention de Vienne de 1978 étaient conçus par la Conférence comme un mécanisme destiné à permettre aux Etats successeurs d'appliquer les dispositions de la Convention, serait-ce à titre pro-

visoire, à l'égard de leurs propres successions survenues avant l'entrée en vigueur de la Convention. L'article 4 vise à atteindre des résultats analogues au cas où une future convention consacrerait les règles applicables à une succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat.

4) Dans son commentaire du projet d'article 7 du texte final sur la succession d'Etats en matière de traités, adopté en 1974, la Commission déclarait notamment ce qui suit :

L'article 7 est rédigé sur le modèle de l'article 4 de la Convention de Vienne de 1969, compte tenu toutefois des dispositions de l'article 28 de cette convention relatives à la non-rétroactivité des traités. Sa première partie, qui correspond à la première partie de l'article 4 de la Convention de Vienne, est une clause de sauvegarde précisant que la non-rétroactivité des articles du projet est sans préjudice de l'application de toutes règles énoncées dans ces articles auxquelles les effets d'une succession d'Etats seraient soumis en vertu du droit international indépendamment desdits articles. La deuxième partie limite l'application des présents articles aux cas de succession d'Etats postérieurs à l'entrée en vigueur des articles, sauf convention contraire. Il est seulement question, dans cette deuxième partie, d'une succession d'Etats parce qu'on peut concevoir que les effets d'une succession d'Etats antérieure à l'entrée en vigueur des articles se poursuivent après leur entrée en vigueur, et que cette possibilité pourrait être une source de confusion dans l'application de l'article. L'expression « entrée en vigueur » vise l'entrée en vigueur générale des articles et non leur entrée en vigueur à l'égard de l'Etat en cause, car un Etat successeur ne pourra devenir partie à la convention qui contiendra les articles qu'après la date de la succession d'Etats. Aussi une disposition qui prévoirait la non-rétroactivité en ce qui concerne « un acte ou fait antérieur à la date d'entrée en vigueur de ce traité au regard de cette partie* », comme le fait l'article 28 de la Convention de Vienne de 1969, aurait-elle pour effet, si elle était prise à la lettre, d'empêcher que les articles puissent s'appliquer à aucun Etat successeur sur la base de sa participation à la convention. Les mots « sauf s'il en est autrement convenu » sont destinés à ménager une certaine souplesse et vont dans le même sens que le membre de phrase introductif de l'article 28 de la Convention de Vienne de 1969⁸⁹.

Aux fins du présent projet, le passage qui précède et qui s'applique au paragraphe 1 de son article 4 doit être lu compte tenu des dispositions énoncées aux paragraphes 2 à 4 de cet article.

Article 5. — Succession dans d'autres matières

Rien dans les présents articles n'est considéré comme préjugéant en quoi que ce soit toute question relative aux effets de la succession d'Etats dans des matières autres que celles visées aux présents articles.

Commentaire

Etant donné que le présent projet d'articles ne traite pas de la succession d'Etats dans toutes les matières autres que les traités — sa portée étant plutôt limitée aux biens, archives et dettes d'Etat —, la Commission a, lors de son examen en seconde lecture, jugé opportun d'introduire cette clause de sauvegarde relative aux effets d'une succession d'Etats dans des matières autres que les trois auxquelles le projet s'applique. Le libellé de l'article 5 est calqué sur celui de l'article 14 de la Convention de Vienne de 1978.

⁸⁷ Pour les comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière tenues durant la première session (1977) et la reprise de la session (1978) de la Conférence, voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur la succession d'Etats en matière de traités*, vol. I et II, respectivement (publications des Nations Unies, numéros de vente : F.78.V8 et F.79.V.9).

⁸⁸ Voir *Annuaire... 1974*, vol. II (1^{re} partie), p. 186 et 187, doc. A/9610/Rev.1.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 187, commentaire de l'article 7, par. 3.

Article 6. — Droits et obligations de personnes physiques ou morales

Rien dans les présents articles n'est considéré comme préjugeant en quoi que ce soit toute question relative aux droits et obligations de personnes physiques ou morales.

Commentaire

Comme elle l'a expliqué ci-dessous dans le commentaire de l'article 31, la Commission, à sa présente session, a décidé de ne pas mentionner, dans la définition de la dette d'Etat, d'obligations financières imputables à un Etat autres que celles contractées envers un autre Etat, une organisation internationale ou tout autre sujet de droit international. D'autres dispositions, comme celle de l'article 12, pourraient être interprétées à tort comme impliquant que les droits de personnes physiques ou morales peuvent être affectés. Dans ces conditions, la Commission a jugé particulièrement opportun d'introduire dans le projet la clause de sauvegarde contenue dans l'article 6. Cette clause est censée empêcher toute interprétation selon laquelle les effets d'une succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat, que les présents articles réglementent, pourraient en quoi que ce soit préjuger une question quelconque touchant les droits et obligations de particuliers, qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales. L'article est conçu dans des termes généraux et a donc été introduit dans la présente première partie consacrée aux dispositions générales applicables à l'ensemble du projet.

DEUXIÈME PARTIE
BIENS D'ÉTAT

SECTION 1. — INTRODUCTION

Article 7. — Portée des articles de la présente partie

Les articles de la présente partie s'appliquent aux effets de la succession d'Etats en matière de biens d'Etat.

Commentaire

Cette disposition a simplement pour objet de préciser que les articles de la deuxième partie ne portent que sur une seule des trois « matières autres que les traités » mentionnées à l'article premier : les biens d'Etat.

Article 8. — Biens d'Etat

Aux fins des articles de la présente partie, les « biens d'Etat » s'entendent des biens, droits et intérêts qui, à la date de la succession d'Etats et conformément au droit interne de l'Etat prédécesseur, appartenaient à cet Etat.

Commentaire

- 1) L'article 8 n'a pas pour objet de régler le sort des biens d'Etat de l'Etat prédécesseur, mais simplement de formuler un critère de détermination de ces biens.
- 2) La pratique connaît d'assez nombreux exemples de dispositions conventionnelles qui, à l'occasion d'une succession d'Etats, déterminent, parfois de façon détaillée, les biens d'Etat de l'Etat prédécesseur. Tel est

le cas de l'article 10 du Traité d'Utrecht (11 avril 1713)⁹⁰, de l'article II du traité de cession de la Louisiane entre les Etats-Unis d'Amérique et la France, du 30 avril 1803⁹¹, de l'article 2 du traité du 9 janvier 1895, par lequel le roi Léopold II cédait le Congo à l'Etat belge⁹², de l'article II du Traité de paix de Shimonoseki, du 17 avril 1895, entre la Chine et le Japon⁹³ et de l'article premier du traité de rétrocession du 8 novembre 1895 entre les mêmes Etats⁹⁴, de l'article VIII du traité de paix du 10 décembre 1898 entre l'Espagne et les Etats-Unis d'Amérique⁹⁵, et des annexes au traité du 16 août 1960 relatif à la création de la République de Chypre⁹⁶.

3) Une désignation précise des biens que l'Etat prédécesseur devait transférer à l'Etat successeur dans deux cas particuliers de succession d'Etats apparaît également dans deux résolutions adoptées par l'Assemblée générale en application des dispositions du Traité de paix avec l'Italie du 10 février 1947⁹⁷. La première est la résolution 388 (V), adoptée le 15 décembre 1950 sous le titre « Dispositions économiques et financières relatives à la Libye ». La seconde est la résolution 530 (VI) adoptée le 29 janvier 1953 sous le titre « Dispositions économiques et financières relatives à l'Erythrée ».

4) Toutefois, on ne peut dégager des critères d'application générale des dispositions conventionnelles mentionnées ci-dessus, dont le contenu a varié suivant les circonstances de fait, ni des deux résolutions de l'Assemblée générale, adoptées en application d'un traité et visant exclusivement des situations particulières. D'autre part, comme la Commission de conciliation franco-italienne l'avait constaté dans une sentence rendue le 26 septembre 1964, « le droit international coutumier n'a pas établi de critère autonome permettant de déterminer quels sont les biens de l'Etat »⁹⁸.

5) Jusqu'au moment de la succession d'Etats, c'est le droit interne de l'Etat prédécesseur qui régit les biens de celui-ci et détermine leur statut de biens d'Etat. L'Etat successeur les reçoit tels quels dans son ordre juridique. En tant qu'Etat souverain, il est libre, dans les limites du droit international général, d'en changer le statut, mais toute décision qu'il prend à cet égard est nécessairement postérieure à la succession d'Etats et relève de sa compétence d'Etat et non de sa qualité d'Etat successeur. Elle ne relève pas de la succession d'Etats.

⁹⁰ M. de Clercq, *Recueil des traités de la France*, Paris, Durand et Pedone-Lauriel, 1880, t. I (1713-1802), p. 5 et 6.

⁹¹ G.F. de Martens, éd., *Recueil des principaux traités*, Gottingue, Dieterich, 1831, t. VII, p. 708.

⁹² G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, 2^e série, Gottingue, Dieterich, 1896, t. XXI, p. 693.

⁹³ *British and Foreign State Papers, 1894-1895*, vol. LXXXVII, Londres, H. M. Stationery Office, 1900, p. 799.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 1195.

⁹⁵ Texte anglais dans W. M. Malloy, éd., *Treaties, Conventions, International Acts, Protocols and Agreements between the United States of America and other Powers, 1776-1909*, Washington (D.C.), U.S. Government Printing Office, 1910, vol. II, p. 1693; texte français dans *Revue générale de droit international public*, Paris, t. VI, 1899, p. 600.

⁹⁶ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 382, p. 8.

⁹⁷ *Ibid.*, vol. 49, p. 3.

⁹⁸ Sentence rendue dans le « Différend sur les biens immeubles appartenant à l'ordre de Saint-Maurice et Saint-Lazare » (*Annuaire français de droit international*, 1965, Paris, vol. XI, p. 323).

6) La Commission observe, cependant, que, dans plusieurs cas de la pratique diplomatique, l'Etat successeur n'a pas pris en considération le droit interne de l'Etat prédécesseur pour la qualification des biens d'Etat. Certaines décisions de juridictions internationales en ont fait autant par rapport aux biens qui étaient l'objet du litige.

7) C'est ainsi que, dans un arrêt rendu le 15 décembre 1933 dans l'affaire de l'*Université Péter Pázmány*, la Cour permanente de justice internationale avait jugé qu'elle n'avait « pas besoin de se fonder sur l'interprétation du droit »⁹⁹ de l'Etat prédécesseur pour décider si les biens objets du litige avaient le caractère de biens publics. Il est vrai que la matière était régie par diverses propositions du Traité de Trianon¹⁰⁰ qui limitaient le pouvoir d'appréciation de la Cour. Dans une autre affaire, où l'Italie était l'Etat prédécesseur, le Tribunal des Nations Unies en Libye a jugé le 27 juin 1955 que, « lorsqu'il s'agit de décider si un établissement est de caractère public ou privé, le Tribunal n'est pas lié par la législation et la jurisprudence italiennes »¹⁰¹. Ici encore, la matière était régie par des dispositions particulières — en l'espèce, celles de la résolution 388 (V) précitée (par. 3) qui limitaient le pouvoir d'appréciation du Tribunal.

8) La Commission considère néanmoins que la meilleure manière de définir les « biens d'Etat » aux fins de la deuxième partie du présent projet d'articles est de renvoyer au droit interne de l'Etat prédécesseur.

9) Les premiers mots de l'article 8 soulignent que la règle qu'il énonce ne vaut que pour les dispositions de la deuxième partie du présent projet d'articles et que, comme à l'ordinaire dans de pareils cas, la Commission n'entendait nullement donner une définition d'application générale.

10) La Commission désire souligner que, par l'expression « biens, droits et intérêts », l'article 8 ne vise que les droits et les intérêts de caractère juridique. Cette expression figure dans des dispositions de nombreux traités telles que celles de l'article 297 du Traité de Versailles¹⁰², de l'article 249 du Traité de Saint-Germain-en-Laye¹⁰³, de l'article 177 du Traité de Neuilly-sur-Seine¹⁰⁴, de l'article 232 du Traité de Trianon¹⁰⁵ et de l'article 79 du Traité de paix avec l'Italie¹⁰⁶.

11) L'expression « droit interne de l'Etat prédécesseur » se réfère dans l'article 8 à l'ensemble des règles de l'ordre juridique de l'Etat prédécesseur qui sont applicables aux biens d'Etat. Pour les Etats dont la législation n'est pas unifiée, ces règles comprennent notamment celles qui déterminent le droit particulier de l'Etat prédécesseur — national, fédéral, métropolitain ou territorial — qui régit chacun de ses biens d'Etat.

⁹⁹ C.P.J.I., série A/B, n° 61, p. 236.

¹⁰⁰ G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, 3^e série, Leipzig, Weicher, 1924, t. XII, p. 423.

¹⁰¹ Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XII (publication des Nations Unies, numéro de vente : 63.V.3), p. 390.

¹⁰² G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, 3^e série, Leipzig, Weicher, 1923, t. XI, p. 558.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 788.

¹⁰⁴ *Ibid.*, 1924, t. XII, p. 380.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 515.

¹⁰⁶ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 49, p. 46.

Article 9. — Effets du passage des biens d'Etat

Une succession d'Etats emporte l'extinction des droits de l'Etat prédécesseur et la naissance de ceux de l'Etat successeur sur les biens d'Etat qui passent à l'Etat successeur conformément aux dispositions des articles de la présente partie.

Commentaire

1) L'article 9 précise qu'une succession d'Etats a un double effet juridique sur les droits respectifs de l'Etat prédécesseur et de l'Etat successeur quant aux biens d'Etat qui passent du premier au second. Elle emporte, d'une part, l'extinction des droits de l'Etat prédécesseur sur les biens en question et, d'autre part et simultanément, la naissance de ceux de l'Etat successeur sur les mêmes biens. L'article 9 n'a pas pour objet de déterminer quels sont les biens d'Etat qui passent à l'Etat successeur. Cette détermination se fera « conformément aux dispositions des articles de la présente partie », et plus précisément des articles 12 à 17.

2) L'article 9 exprime en une seule disposition une pratique constante qui, par l'emploi de formules diverses, a cherché à traduire la règle que la succession d'Etats emporte l'extinction des droits de l'Etat prédécesseur et la naissance de ceux de l'Etat successeur sur les biens d'Etat qui passent à l'Etat successeur. La terminologie employée à cette fin a varié selon le temps et le lieu. Un des premiers concepts que l'on trouve dans les traités de paix est celui de la renonciation de l'Etat prédécesseur à tous les droits sur les territoires cédés, y compris ceux qui sont relatifs aux biens d'Etat. Il figure déjà dans le Traité des Pyrénées (1659)¹⁰⁷, et a été repris en 1923 dans le Traité de Lausanne¹⁰⁸ et en 1951 dans le Traité de paix avec le Japon¹⁰⁹. Le Traité de Versailles exprime une idée similaire en ce qui concerne les biens d'Etat par une clause stipulant que « les Puissances cessionnaires de territoires allemands acquerront tous biens et propriétés appartenant à l'Empire ou aux Etats allemands et situés dans ces territoires »¹¹⁰. Une clause analogue se trouve dans les Traités de Saint-Germain-en-Laye¹¹¹, de Neuilly-sur-Seine¹¹² et de Trianon¹¹³. Le concept de cession figure également dans plusieurs traités¹¹⁴. Malgré la variété des formules, il se dégage de la grande majorité des

¹⁰⁷ Article XLI (J. Du Mont, *Corps universel diplomatique du droit des gens contenant un recueil des traités d'alliance, de paix, de trêve...*, Amsterdam, Brunel, 1728, t. VI, partie II, p. 269).

¹⁰⁸ Voir notamment art. 15, 16 et 17 (SDN, *Recueil des Traités*, vol. XXVIII, p. 22).

¹⁰⁹ Art. 2 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 136, p. 49 et 51).

¹¹⁰ Art. 256 (G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, 3^e série, Leipzig, Weicher, 1923, t. XI, p. 521).

¹¹¹ Art. 208 (*ibid.*, p. 767).

¹¹² Art. 142 (*ibid.*, 1924, t. XII, p. 363).

¹¹³ Art. 191 (*ibid.*, p. 494).

¹¹⁴ Voir, par exemple, l'article premier de la Convention du 4 août 1916 entre les Etats-Unis d'Amérique et le Danemark au sujet de la cession des Antilles danoises (texte anglais dans *Supplement to The American Journal of International Law*, New York, Oxford University Press, vol. 11, 1917, p. 61 et 62; texte français dans *Revue générale de droit international public*, Paris, t. XXIV, 1917, p. 454); et l'article V du Traité du 2 février 1951 relatif à la cession à l'Inde de la ville libre de Chandernagor (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 203, p. 159).

traités relatifs à des transferts de territoire une règle constante : celle de l'extinction et de la naissance simultanées de droits sur les biens d'Etat.

3) La Commission a adopté pour l'article 9 la notion de « passage » des biens d'Etat et non celle de « transfert » des biens en question. Elle a estimé, en effet, que la notion de transfert cadrerait mal avec la nature juridique des effets d'une succession d'Etats sur les droits des deux Etats en cause sur les biens d'Etat. D'une part, un transfert suppose souvent un acte de volonté de la part de celui qui l'effectue. Or, comme le souligne le mot « emporte » dans le texte de l'article, l'extinction des droits de l'Etat prédécesseur et la naissance de ceux de l'Etat successeur se produisent de plein droit. D'autre part, un transfert sous-entend une certaine continuité, alors qu'une extinction et une naissance simultanées impliquent un élément de rupture. La Commission désire cependant présenter deux remarques sur ce dernier point.

4) En premier lieu, l'Etat successeur peut créer un certain élément de continuité en maintenant en vigueur à titre provisoire les règles de la législation de l'Etat prédécesseur relatives au régime des biens d'Etat. Ces règles, assurément, ne sont plus appliquées pour le compte de l'Etat prédécesseur, mais pour celui de l'Etat successeur qui les a reçues dans sa législation par une décision prise en sa qualité d'Etat souverain. Toutefois, bien qu'il s'agisse, au moment de la succession, d'un autre ordre juridique, le contenu matériel des règles en question demeure le même. En conséquence, dans l'hypothèse envisagée, la succession d'Etats a essentiellement pour effet de changer le titulaire des droits sur les biens d'Etat.

5) En second lieu, le passage juridique des biens d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur est souvent suivi dans la pratique d'un transfert matériel de ces biens entre les mêmes Etats, accompagné de l'établissement d'inventaires, de procès-verbaux de remise et d'autres pièces.

Article 10. — Date du passage des biens d'Etat

A moins qu'il n'en soit autrement convenu ou décidé, la date du passage des biens d'Etat est celle de la succession d'Etats.

Commentaire

1) L'article 10 énonce une disposition supplétive aux termes de laquelle la date du passage des biens d'Etat est celle de la succession d'Etats. Il doit être lu à la lumière de l'alinéa d du paragraphe 1 de l'article 2, qui précise que « l'expression *date de la succession d'Etats* s'entend de la date à laquelle l'Etat successeur s'est substitué à l'Etat prédécesseur dans la responsabilité des relations internationales du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats ».

2) Le caractère supplétif de la disposition énoncée est souligné par la clause subsidiaire du premier membre de phrase : « à moins qu'il n'en soit autrement convenu ou décidé ». Il résulte de cette clause que la date du passage des biens d'Etat peut être fixée soit par voie d'accord soit par voie de décision.

3) En effet, il arrive dans la pratique que les Etats intéressés s'accordent pour choisir pour le passage des biens d'Etat une date autre que celle de la succession d'Etats. C'est cette situation qui est visée par le terme « convenu » dans la clause précitée. Certains membres de la Commission ont suggéré d'y ajouter les mots « entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ». D'autres, toutefois, se sont prononcés contre cette addition, estimant que, lorsque les biens d'Etat situés sur le territoire d'un Etat tiers étaient en cause, leur date de passage pouvait être arrêtée par un accord tripartite conclu entre l'Etat prédécesseur, l'Etat successeur et l'Etat tiers.

4) Il est arrivé également que des juridictions internationales se soient prononcées sur la question de savoir quelle était la date du passage de certains biens d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur¹¹⁵. Aussi la Commission a-t-elle ajouté au premier membre de phrase de l'article les mots « ou décidé », après le mot « convenu ». La Commission n'a toutefois pas entendu préciser de qui pourrait émaner une décision en la matière.

Article 11. — Passage des biens d'Etat sans compensation

Sous réserve des dispositions des articles de la présente partie et à moins qu'il n'en soit autrement convenu ou décidé, le passage des biens d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur s'opère sans compensation.

Commentaire

1) L'article 11 comprend une disposition principale et deux clauses subsidiaires. La disposition principale énonce la règle que le passage des biens d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur se faisant conformément aux dispositions des articles de la présente partie s'opère sans compensation. Elle apporte un complément nécessaire à l'article 9 mais, pas plus que cet article — et pour les mêmes raisons¹¹⁶ —, elle n'a pour objet de déterminer les biens d'Etat qui passent à l'Etat successeur.

2) Avec quelques exceptions¹¹⁷, la pratique consacre la règle énoncée dans la disposition principale de l'arti-

¹¹⁵ Voir par exemple, l'arrêt n° 7 rendu le 25 mai 1926 par la C.P.J.I. dans l'affaire relatif à *Certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise* (C.P.J.I., série A, n° 7) et l'avis consultatif du 10 septembre 1923 au sujet de certaines questions touchant les colons d'origine allemande dans les territoires cédés par l'Allemagne à la Pologne (*ibid.*, série B, n° 6, p. 6 à 43).

¹¹⁶ Voir, ci-dessus, commentaire de l'article 9, par. 1.

¹¹⁷ Ces exceptions se trouvent notamment dans quatre des traités de paix conclus après la première guerre mondiale. Voir art. 256 du Traité de Versailles (G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, 3^e série, Leipzig, Weicher, 1923, t. XI, p. 521); art. 208 du Traité de Saint-Germain-en-Laye (*ibid.*, p. 767); art. 142 du Traité de Neuilly-sur-Seine (*ibid.*, 1924, t. XII, p. 363); et art. 191 du Traité de Trianon (*ibid.*, p. 494). Aux termes de ces traités, la valeur des biens d'Etat cédés par les Etats prédécesseurs aux Etats successeurs était déduite du montant des réparations dues par les premiers aux seconds. Il y a lieu de noter cependant que, pour certains biens d'Etat, les traités en question prévoyaient une cession sans aucune contrepartie. C'est ainsi que l'article 56 du Traité de Versailles (*ibid.*, 1923, t. XI, p. 382) disposait que « la France entrera en possession de tous biens et propriétés de l'Empire ou des Etats allemands situés dans les territoires visés à l'article 51 [c'est-à-dire en Alsace-Lorraine], sans avoir à payer ni créditer de ce chef aucun des Etats cédants ».

cle 11. Beaucoup de traités concernant le transfert de territoires admettent cette règle implicitement en n'imposant à l'Etat successeur aucune obligation de verser une indemnité pour la cession par l'Etat prédécesseur de biens publics, et notamment de biens d'Etat. D'autres l'admettent expressément en stipulant que cette cession se fait sans compensation. On trouve dans ces traités des formules telles que « sans qu'il y ait lieu à indemnisation »¹¹⁸, en plein droit¹¹⁹, sans paiement¹²⁰, « gratuitement »¹²¹.

3) La première clause subsidiaire de l'article 11 (« sous réserve des dispositions des articles de la présente partie ») est destinée à réserver les effets d'autres dispositions de la deuxième partie. Un exemple notable de telles dispositions est l'article 12, concernant l'absence d'effets d'une succession d'Etats sur les biens d'un Etat tiers.

4) La seconde clause subsidiaire de l'article 11 (« à moins qu'il n'en soit autrement convenu ou décidé ») a pour objet de prévoir expressément la possibilité de déroger à la règle de l'article. Elle est identique à celle qui figure à l'article 10 et qui a déjà fait l'objet des commentaires de la Commission¹²².

Article 12. — Absence d'effets d'une succession d'Etats sur les biens d'un Etat tiers

Une succession d'Etats n'affecte pas en tant que telle les biens, droits et intérêts qui, à la date de la succession d'Etats, sont situés sur le territoire de l'Etat prédécesseur et qui, à cette date, appartiennent à un Etat tiers conformément au droit interne de l'Etat prédécesseur.

Commentaire

1) La règle formulée à l'article 12 découle du fait qu'une succession d'Etats, c'est-à-dire la substitution d'un Etat à un autre dans la responsabilité des relations internationales du territoire, ne peut avoir aucun effet juridique à l'égard des biens d'un Etat tiers. La Commission tient à rappeler dès l'abord que cet article est placé dans la deuxième partie du projet, consacrée exclusivement à la succession d'Etats en matière de biens d'Etat. Aucun argument *a contrario* ne peut donc être tiré de l'absence dans l'article 12 de toute mention de biens, droits et intérêts privés.

2) Comme le soulignent les mots « en tant que telle » figurant après les mots « une succession d'Etats n'affecte pas », l'article 12 ne vise que la succession d'Etats. Il ne préjuge en rien les mesures que l'Etat

successeur pourrait prendre en tant qu'Etat souverain à l'égard des biens d'un Etat tiers après la succession d'Etats et conformément aux règles d'autres branches du droit international.

3) Les mots « biens, droits et intérêts » sont empruntés à l'article 8, où ils font partie de la définition du terme « biens d'Etat ». Ils sont suivis à l'article 12 de la clause limitative « qui, à la date de la succession d'Etats, sont situés sur le territoire de l'Etat prédécesseur ». La Commission a considéré en effet qu'il était évident qu'une succession d'Etats ne peut avoir effet sur les biens, droits ou intérêts d'un Etat tiers situés en dehors du territoire affecté par la succession, et qu'en conséquence le champ d'application du présent article devait être limité à ce territoire.

4) Les mots « conformément au droit interne de l'Etat prédécesseur » sont également empruntés à l'article 8. La Commission renvoie aux observations déjà formulées à cet égard¹²³.

5) Certains membres de la Commission ont jugé cet article inutile.

SECTION 2. — DISPOSITIONS RELATIVES À DES CATÉGORIES SPÉCIFIQUES DE SUCCESSION D'ÉTATS

Commentaire

1) Les articles de la section 1 de la présente partie traitent de diverses questions relatives à la succession d'Etats en matière de biens d'Etat qui s'appliquent de façon générale à toutes les catégories de succession. Les articles 13 à 17, qui forment la section 2, traitent de la question du passage des biens d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur séparément pour chaque catégorie de succession. Cette méthode a été jugée la plus appropriée pour la section 2 de la deuxième partie du projet comme elle l'avait été pour la section 2 de la troisième et de la quatrième partie en raison des différences qui apparaissent entre les diverses catégories de succession, eu égard à l'environnement politique propre à chacun des cas où s'effectue un changement de souveraineté ou un changement dans la responsabilité des relations internationales du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats. Au surplus, elle se justifie dans le cas de la deuxième partie en raison des contraintes diverses que le caractère mobile de certains biens crée dans la recherche de solutions. Avant d'étudier chaque article séparément, la Commission voudrait présenter les observations générales ci-après concernant certains aspects des dispositions de la présente section qui appellent particulièrement l'attention.

Choix entre des règles générales et des règles se rapportant à des biens visés in concreto

2) La Commission a examiné, sur la base des rapports du Rapporteur spécial, quelle était, parmi les trois méthodes possibles, celle qu'il convenait de retenir dans le choix du genre de règles à formuler pour chaque catégorie de succession. Une première méthode consistait à adopter, dans chaque cas, des dispositions spéciales pour les différents biens d'Etat concernés par une suc-

¹¹⁸ Art. III, par. 4, de l'Accord entre les Etats-Unis d'Amérique et le Japon relatif aux îles Amami, signé à Tokyo le 24 décembre 1953 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 222, p. 222).

¹¹⁹ Art. 10 du Traité d'Utrecht (11 avril 1713) pour la cession de la baie et du détroit d'Hudson par la France à la Grande-Bretagne (de Clercq, *op. cit.*, p. 5).

¹²⁰ Annexe X, par. 1, et annexe XIV, par. 1, du Traité de paix avec l'Italie (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 49, p. 97 et 114); et résolutions 388 (V) de l'Assemblée générale des Nations Unies, en date du 15 décembre 1950, intitulée « Dispositions économiques et financières relatives à la Libye » (art. premier, par. 1), et 530 (VI) en date du 29 janvier 1952, intitulée « Dispositions économiques et financières relatives à l'Erythrée » (art. premier, par. 1).

¹²¹ Art. 60 du Traité de Lausanne (SDN, *Recueil des Traités*, vol. XXVIII, p. 52).

¹²² Voir, ci-dessus, commentaire de l'article 10, par. 2 à 4.

¹²³ Voir, ci-dessus, commentaire de l'article 8, par. 11.

cession d'Etats qui sont les plus essentiels et les plus communément répandus, au point qu'on peut affirmer qu'ils tiennent à l'existence même de l'Etat et représentent en quelque sorte les dénominateurs communs de tous les Etats, comme la monnaie, le Trésor et les fonds d'Etat. La deuxième méthode consistait à rédiger, pour chaque catégorie de succession, des dispositions plus générales ne visant pas *in concreto* ces différents biens d'Etat. Une troisième méthode possible consistait à combiner les deux premières et à énoncer, pour chaque catégorie de succession, un ou deux articles de caractère général, en leur adjoignant le cas échéant un ou deux articles visant des biens d'Etat déterminés.

3) La Commission a décidé d'adopter la méthode à laquelle le Rapporteur spécial était revenu dans son huitième rapport¹²⁴, c'est-à-dire d'élaborer pour chaque catégorie de succession des dispositions générales, applicables à toutes les catégories de biens d'Etat. Elle a écarté la première méthode, sur laquelle reposait le septième rapport du Rapporteur spécial et dont elle avait discuté à sa vingt-septième session (1975), non pas tant parce que le choix de tels ou tels biens considérés *in concreto* pourrait être jugé artificiel, arbitraire ou inapproprié que parce qu'elle se serait trouvée obligée de rédiger, au sujet de questions aussi complexes que la monnaie, le Trésor et les fonds d'Etat, etc., des dispositions de caractère excessivement technique.

Distinction entre biens immobiliers et biens mobiliers

4) Pour formuler, à propos de chaque catégorie de succession, des dispositions générales applicables à tous les biens d'Etat, la Commission a jugé nécessaire d'introduire une distinction entre les biens d'Etat immobiliers et les biens d'Etat mobiliers, puisque ces deux catégories de biens ne peuvent être traitées de façon identique et doivent, en cas de succession aux biens d'Etat, être considérées séparément, quels que soient les systèmes juridiques respectifs de l'Etat prédécesseur et de l'Etat successeur. Cette distinction, connue des principaux systèmes juridiques du monde, correspond essentiellement à un critère de différenciation physique découlant de la nature des choses. Certains biens sont physiquement rattachés au territoire, de telle sorte qu'on ne peut les déplacer : ce sont des immeubles. D'autres ont vocation à être déplacés, si bien qu'on peut les faire sortir du territoire : ce sont des biens meubles. Il semble cependant opportun de préciser qu'en adoptant cette terminologie la Commission n'entend en aucune façon aller dans le sens de l'application universelle de tel ou tel droit, en particulier des droits de tradition purement romaniste, car, comme dans le cas de la distinction entre domaine public et domaine privé, il ne convient pas de se référer à une notion de droit interne qui n'existe pas dans toutes les grandes législations. La distinction que l'on fait ne recouvre donc pas les catégories juridiques rigides que l'on trouve par exemple en droit français. Simplement, les termes de meubles et d'immeubles paraissent les plus adéquats pour désigner, aux fins de la succession d'Etats en matière de biens d'Etat, des biens qui se meuvent ou, au contraire, des biens immobilisés.

¹²⁴ *Annuaire...* 1976, vol. II (1^{re} partie), p. 59 et suiv., doc. A/CN.4/292.

5) Le rattachement des deux catégories de biens d'Etat au « territoire » reflète simplement le fait qu'historiquement la souveraineté étatique s'est développée sur la terre. Celui qui possédait la terre possédait le pouvoir économique et politique, et ce ne peut être sans influence profonde sur le droit actuel. La souveraineté de l'Etat moderne est tout d'abord assise sur un élément tangible : le territoire. On peut donc en conclure que tout ce qui est rattaché au territoire, de quelque manière que ce soit, est une base sans laquelle un Etat ne saurait exister, quel que soit son régime politique ou juridique.

Critères du rattachement des biens au territoire

6) La succession d'Etats en matière de biens d'Etat est régie, quelle que soit la catégorie spécifique de succession, par un critère clef qui est appliqué tout au long de la section 2 de la deuxième partie du projet : le rattachement de ces biens au territoire. Sur la base de ce critère, on peut énoncer un principe fondamental d'après lequel, en général, les biens d'Etat passent de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur. C'est par application d'un critère matériel — celui de la relation existant entre le territoire et le bien du fait de la nature ou de la localisation de ce bien — que l'on peut déduire l'existence du principe du passage des biens d'Etat. Derrière ce principe se trouve d'ailleurs celui de la viabilité même du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats.

7) En ce qui concerne les biens d'Etat immeubles, le principe du rattachement de ces biens au territoire trouve son application concrète par référence à la situation géographique des biens d'Etat considérés. Par conséquent, pour les catégories de succession visées dans la section 2 de la présente partie du projet, la règle concernant le passage des biens d'Etat immobiliers de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur est libellée, selon qu'il convient, dans les termes suivants, utilisés à l'alinéa *a* du paragraphe 2 de l'article 13, et à l'alinéa *a* du paragraphe 1 des articles 14 et 16 :

Les biens d'Etat immeubles de l'Etat prédécesseur situés dans le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats passent à l'Etat successeur,

ou sous la forme légèrement différente à l'alinéa *a* utilisée du paragraphe 1 de l'article 17 :

Les biens d'Etat immeubles de l'Etat prédécesseur passent à l'Etat successeur dans le territoire duquel ils se trouvent.

La règle relative au passage des biens d'Etat immeubles, telle qu'elle a été adoptée par la Commission, ne s'applique pas à ceux de ces biens qui sont situés en dehors du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, sauf dans les cas de l'Etat nouvellement indépendant et de la dissolution d'un Etat, ainsi qu'il est expliqué dans le commentaire des articles 14 et 17.

Aspects spécifiques liés à la mobilité des biens

8) En ce qui concerne les biens d'Etat meubles, les spécificités qui sont dues au caractère mobilier ou à la mobilité des biens d'Etat ajoutent une difficulté particulière au problème de la succession d'Etats en ce domaine. Surtout, la nature mobilière de ces biens (donc la possibilité de les déplacer à tout moment) permet de les faire changer facilement de mains. De l'avis de la Commission, le seul fait que les biens meu-

bles soient situés dans le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats ne devrait pas autoriser automatiquement l'Etat successeur à revendiquer ces biens, pas plus que le seul fait de les avoir situés hors de ce territoire ne devrait autoriser automatiquement l'Etat prédécesseur à les conserver. L'Etat prédécesseur et l'Etat successeur doivent respectivement remplir d'autres conditions pour pouvoir l'un les conserver et l'autre les recevoir. Ces autres conditions ne sont pas indépendantes des conditions générales de viabilité aussi bien du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats que de l'Etat prédécesseur. Elles rejoignent de ce fait le principe général de l'équité, dont il ne faut jamais détourner trop longtemps le regard et qui recommande dans ce cas un partage des biens entre l'Etat successeur — ou les Etats successeurs — et l'Etat prédécesseur, ou entre les Etats successeurs s'il y en a plusieurs et que l'Etat prédécesseur cesse d'exister. L'Etat prédécesseur ne saurait exploiter à l'excès le caractère mobile des biens d'Etat considérés, au point de désorganiser gravement le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats et de compromettre la viabilité de l'Etat successeur. Il convient donc de rappeler les limites imposées par la bonne foi, que l'Etat prédécesseur ne peut pas franchir sans manquer à un devoir international essentiel.

9) Par ailleurs, les biens mobiliers de l'Etat prédécesseur qui se trouveraient seulement par hasard et de façon circonstancielle dans le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats au moment de la survenance de celle-ci ne devraient pas *ipso facto*, et par un automatisme absolu, passer à l'Etat successeur. La prise en considération du seul fait de la localisation du bien constituerait dans certains cas une atteinte à l'équité. Du reste, le hasard de la localisation des biens d'Etat n'est pas seul à recommander la prudence dans l'élaboration de la règle. On peut même envisager l'hypothèse de biens mobiliers situés non par hasard, mais délibérément, par l'Etat prédécesseur dans le territoire qui fera par la suite l'objet d'une succession d'Etats, sans que les biens en question possèdent aucun lien avec ledit territoire, ou tout au moins sans qu'ils possèdent un tel lien exclusivement avec le territoire considéré. Dans ce cas non plus, il ne serait pas équitable de laisser ces biens au seul Etat successeur. On peut imaginer par exemple que le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats ait abrité l'encaisse-or ou la couverture métallique de la circulation monétaire pour l'ensemble du territoire de l'Etat prédécesseur. Il ne serait pas pensable que le seul fait de la localisation des réserves globales d'or de l'Etat prédécesseur dans ce territoire doive justifier l'Etat successeur à les revendiquer si l'Etat prédécesseur n'a pu les évacuer à temps.

10) Inversement, si la présence de biens d'Etat mobiliers dans la partie du territoire qui reste sous la souveraineté de l'Etat prédécesseur après la succession d'Etats justifie la présomption normale que ces biens doivent demeurer la propriété de l'Etat prédécesseur, une telle présomption pour aussi naturelle qu'elle soit, n'est cependant pas irréfragable. Le fait de la simple localisation du bien hors du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats ne saurait justifier, à lui seul et de façon absolue, la conservation du bien con-

sidé par l'Etat prédécesseur. Si le bien possède, à titre exclusif ou même simplement à titre concurrent, un lien avec le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, l'équité et la viabilité du territoire commandent de conférer à l'Etat successeur un droit sur ce bien.

11) Compte tenu des considérations qui précèdent, la Commission est parvenue à la conclusion qu'en ce qui concerne les biens d'Etat mobilier le principe de leur rattachement au territoire ne doit pas trouver son application concrète par référence à la situation géographique du bien d'Etat en cause. Ayant à l'esprit que, comme il est dit ci-dessus (par. 8), la règle juridique applicable au passage des biens d'Etat mobiliers devrait être fondée sur le principe de la viabilité du territoire et tenir compte du principe de l'équité, la Commission a examiné comment devrait s'exprimer le critère du lien de rattachement entre le territoire et les biens d'Etat mobiliers considérés. Diverses expressions ont été suggérées, telles que « biens ayant un lien direct et nécessaire » avec le territoire, « biens ressortissant à la souveraineté sur le territoire », et « biens nécessaires à l'exercice de la souveraineté sur le territoire ». La Commission a écarté toutes ces expressions, jugeant qu'elles n'étaient pas suffisamment claires, et a adopté la formule « biens [...] liés à l'activité de l'Etat prédécesseur en relation avec le territoire auquel se rapporte la succession d'Etat ». En conséquence, pour les catégories de succession visées dans la section 2 de la deuxième partie du projet, et selon qu'il convient, la règle relative au passage des biens d'Etat mobiliers de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur est libellée dans les termes ci-après, qui figurent aux articles 13 (par. 2, al. b), 14 (par. 1, al. d), 16 (par. 1, al. b) et 17 (par. 1, al. c) :

Les biens d'Etat meubles de l'Etat prédécesseur liés à l'activité de l'Etat prédécesseur en relation avec le territoire [les territoires] auquel [auxquels] se rapporte la succession d'Etats passent à l'Etat successeur [concerné].

Article 13. — Transfert d'une partie du territoire d'un Etat

1. Lorsqu'une partie du territoire d'un Etat est transférée par cet Etat à un autre Etat, le passage des biens d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur est réglé par accord entre eux.

2. En l'absence d'un accord,

a) Les biens d'Etat immeubles de l'Etat prédécesseur situés dans le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats passent à l'Etat successeur;

b) Les biens d'Etat meubles de l'Etat prédécesseur liés à l'activité de l'Etat prédécesseur en relation avec le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats passent à l'Etat successeur.

Commentaire

1) Comme il est indiqué plus haut¹²⁵, la CDI avait estimé, lors de l'établissement en 1974 de son projet final sur la succession d'Etats en matière de traités,

¹²⁵ Voir par. 72 et 73 ci-dessus.

qu'aux fins de la codification du droit moderne relatif à ce sujet il suffisait de classer les cas de succession d'Etats en trois grandes catégories : a) succession concernant une partie de territoire; b) Etats nouvellement indépendants; c) unification et séparation d'Etats. Dans le projet de 1974, la succession concernant une partie de territoire faisait l'objet de l'article 14, dont le membre de phrase introductif est le suivant :

Lorsqu'une partie du territoire d'un Etat, ou lorsque tout territoire ne faisant pas partie du territoire d'un Etat, pour les relations internationales duquel cet Etat est responsable devient partie du territoire d'un autre Etat [...].

La Commission, lorsqu'elle adopta en 1974 le texte précité pour la catégorie de succession qualifiée de « succession concernant une partie de territoire », ajouta au cas d'une partie du territoire d'un Etat préexistant qui devient partie d'un autre Etat le cas d'un territoire non autonome qui réalise sa décolonisation par intégration à un Etat autre que l'Etat colonial. La Commission a considéré qu'aux fins de la succession en matière de traités les deux cas pouvaient être traités ensemble dans la même disposition, puisqu'un principe unique, celui de la « variabilité des limites territoriales de l'application des traités », était applicable à l'un et à l'autre cas.

2) La nature tout à fait particulière de la « succession concernant une partie de territoire », comparée à d'autres catégories de succession, soulève des difficultés dans le contexte du sujet de la succession d'Etats dans des matières autres que les traités. Une modification de frontière, qui pose en tant que telle un problème de « succession concernant une partie de territoire », ne concerne parfois que quelques arpents inhabités ou peu peuplés d'un territoire qui, dans le cas de certains Etats, peut s'étendre sur des millions de kilomètres carrés et compter des millions d'habitants. Il est très peu probable que des modifications de frontière qui n'intéressent que quelques hectares de terrain inhabités, comme celle qui a permis à la Suisse d'étendre l'aéroport de Genève-Cointrin sur des terrains faisant antérieurement partie du territoire français, donnent naissance à des problèmes relatifs à des biens d'Etat tels que la monnaie, le Trésor et les fonds d'Etat. Il ne faut pas non plus oublier que les modifications mineures de frontière font l'objet d'accords entre les Etats concernés par lesquels ceux-ci règlent toutes les questions qui se posent de ce fait entre l'Etat prédécesseur qui transfère le territoire et l'Etat successeur auquel le territoire est transféré, sans qu'il soit nécessaire de consulter la population s'il en existe une. Cependant, s'il est vrai que la « succession concernant une partie de territoire » couvre le cas d'une modification mineure de frontière — laquelle s'opère en outre par la voie d'un accord prévoyant un règlement général de tous les problèmes en jeu, sans qu'il soit nécessaire de consulter la population —, il n'en demeure pas moins que cette catégorie de succession comprend également des cas concernant des territoires ou des étendues de terrain qui peuvent être très fortement peuplés. Dans ces cas-là, les problèmes relatifs au passage de biens d'Etat tels que la monnaie, le Trésor et les fonds d'Etat se posent certainement — et ils se posent en fait de façon particulièrement vive.

3) C'est cet aspect de la situation — à savoir le fait que la zone concernée par la modification territoriale peut être soit très peuplée soit très peu peuplée — qui explique les ambiguïtés, le caractère unique et, partant, la difficulté du cas particulier de la « succession concernant une partie de territoire » dans le contexte de la succession d'Etats en matière de biens, d'archives et de dettes d'Etat. En bref, l'ampleur des problèmes que pose le passage des biens d'Etat varie non pas simplement avec la superficie du territoire transféré, mais surtout selon qu'il est nécessaire ou non de consulter la population du territoire en question. Ces problèmes se posent dans tous les cas, mais ils se posent de façon plus sensible et plus manifeste lorsque le territoire transféré est étendu et fortement peuplé. Cette réalité, impossible à récuser, n'est précisément rien d'autre que la traduction du phénomène de substitution de souveraineté sur le territoire concerné, phénomène qui s'exprime inévitablement par une extension de l'ordre juridique propre de l'Etat successeur à ce territoire, et donc par un changement quant à la circulation des signes monétaires, par exemple. La monnaie, en particulier, est un bien d'Etat très important, l'expression d'un droit régalien de l'Etat et la manifestation de sa souveraineté.

4) Il convient d'ajouter que les hypothèses de « succession concernant une partie de territoire » ne se réalisent pas toujours par la voie d'accords dont l'existence justifierait que les règles qui seront destinées à régir la succession d'Etats en matière de biens d'Etat revêtent un caractère supplétif. Il se trouve d'ailleurs que c'est dans les cas où une partie très peuplée du territoire d'un Etat passe à un autre Etat, c'est-à-dire dans les cas où précisément les problèmes de monnaie, de Trésor et de fonds d'Etat se posent avec le plus d'ampleur, que les accords portant règlement de ces problèmes peuvent faire défaut. L'hypothèse n'est pas théorique. En dehors de toute guerre et de toute annexion de territoire par la force, qui sont prohibées par le droit international contemporain, on peut envisager le cas du détachement d'une partie du territoire d'un Etat et de son rattachement à un autre Etat à la suite d'un référendum d'autodétermination, ou encore le cas de sécession d'une partie de la population d'un Etat et du rattachement du territoire sur lequel elle vit à un autre Etat. Dans ces conditions, il n'est pas toujours possible d'escompter la conclusion d'un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, du fait notamment des circonstances politiquement dramatiques qui peuvent entourer ces opérations de rattachement.

5) C'est à la lumière des considérations qui précèdent que la Commission a décidé que, aux fins de la codification des règles de droit international relatives à la succession d'Etats en matière de biens d'Etat, en particulier, il était approprié de distinguer et de traiter séparément dans la présente partie trois cas qui, dans le projet de 1974 sur la succession d'Etats en matière de traités, ne faisaient l'objet que d'une seule disposition, celle de l'article 14 : i) le cas où une partie du territoire d'un Etat est transférée par un Etat à un autre Etat, cas qui fait l'objet du présent article 13; ii) le cas où une partie du territoire se sépare de cet Etat et s'unit à un autre Etat, cas qui fait l'objet du paragraphe 2 de l'article 16 (Séparation d'une partie ou de parties du terri-

toire d'un Etat); et iii) le cas où un territoire dépendant devient partie du territoire d'un Etat autre que l'Etat qui avait la responsabilité de ses relations internationales, cas qui fait l'objet du paragraphe 3 de l'article 14 (Etat nouvellement indépendant).

6) L'article 13 est donc limité aux cas de transfert d'une partie du territoire d'un Etat à un autre Etat. Le mot « transfert », dans le titre de l'article, et les mots « est transférée », au *paragraphe 1*, sont destinés à bien mettre en évidence le champ particulier d'application des dispositions de cet article. Les cas de transfert de territoire envisagés sont ceux où le fait de la substitution de l'Etat successeur à l'Etat prédécesseur dans la responsabilité des relations internationales de la partie du territoire concernée ne présuppose pas la consultation de la population de cette partie de territoire, compte tenu de l'importance mineure que cette partie de territoire présente sur le plan politique, économique, stratégique, etc., ou du fait qu'elle est inhabitée ou très peu peuplée. En outre, les cas envisagés sont toujours ceux qui, selon l'article 3 du projet, se produisent conformément au droit international et, plus particulièrement, aux principes du droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies. Dans la plupart de ces cas, les problèmes concernant le passage de biens d'Etat tels que la monnaie, le Trésor et les fonds d'Etat ne se posent pas réellement ou n'ont pas une grande importance, et c'est par voie d'accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur qu'est normalement réglé le passage des biens d'Etat, d'un Etat à un autre, qu'il s'agisse de biens meubles ou immeubles. Cette prééminence de l'accord, dans le cas visé par l'article 13, ressort du *paragraphe 1* de l'article, selon lequel « lorsqu'une partie du territoire d'un Etat est transférée par cet Etat à un autre Etat, le passage des biens d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur est réglé par accord entre eux ». Cela signifie que, dans le cas prévu par cette disposition, le passage des biens d'Etat doit en principe être réglé par voie d'accord et que l'accord doit régir la disposition des biens, sans que cela implique aucune obligation de négocier ou de conclure un accord.

7) En l'absence d'accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, les dispositions du *paragraphe 2* de l'article 13 s'appliquent. L'*alinéa a* du *paragraphe 2* concerne le passage des biens d'Etat immeubles, tandis que l'*alinéa b* du même *paragraphe* traite du passage des biens d'Etat meubles. Comme il est indiqué plus haut¹²⁶, l'*alinéa a* du *paragraphe 2* énonce la règle concernant le passage des biens d'Etat immeubles de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur par référence à la situation géographique des biens d'Etat concernés, conformément au principe fondamental du passage des biens d'Etat de l'Etat prédécesseur aux Etats successeurs. Cette disposition prévoit donc que « les biens d'Etat immeubles de l'Etat prédécesseur situés dans le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats passent à l'Etat successeur ». Peut-être convient-il de redire ici que cette règle ne s'étend pas aux biens d'Etat immeubles situés hors du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, biens qui sont et qui restent ceux de l'Etat prédécesseur.

8) L'*alinéa b* du *paragraphe 2* de l'article 13 énonce la règle concernant le passage des biens d'Etat meubles de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur par référence au critère matériel du lien existant entre le bien concerné et l'activité de l'Etat prédécesseur en relation avec le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, ainsi qu'il est indiqué ci-dessus¹²⁷. Selon ce critère, il n'y a pas de distinction à faire quant à la situation réelle des biens d'Etat meubles en question et, en conséquence, il n'est pas nécessaire de se référer expressément au passage des biens « à la date de la succession d'Etats », l'élément temps étant d'ailleurs déjà présent dans la définition des biens d'Etat donnée à l'article 8 du projet. L'*alinéa b* du *paragraphe 2* prévoit donc que « les biens d'Etat meubles de l'Etat prédécesseur liés à l'activité de l'Etat prédécesseur en relation avec le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats passent à l'Etat successeur ».

9) Le cas visé par les dispositions de l'article 13 doit être distingué du cas où une partie du territoire d'un Etat se sépare de cet Etat et s'unit à un autre Etat, lequel cas est envisagé au *paragraphe 2* de l'article 16, comme il est indiqué plus haut (par. 5). Dans le cas de cette séparation, par opposition au cas du transfert d'une partie de territoire, le fait de la substitution de l'Etat successeur à l'Etat prédécesseur dans la responsabilité des relations internationales de la partie de territoire concernée présuppose l'expression d'une volonté conforme de la population de la partie de territoire qui se sépare, du fait de l'étendue de cette partie du territoire ou de la densité de sa population ou de son importance d'un point de vue politique, économique, stratégique, etc. C'est dans ces cas de séparation d'une partie du territoire d'un Etat que des problèmes concernant le passage de biens d'Etat tels que la monnaie, le Trésor et les fonds d'Etat se posent ou prennent plus d'importance et qu'il arrive que ces problèmes ne soient pas résolus par accord entre les Etats prédécesseur et successeur, un tel accord étant peu probable lorsque la modification territoriale en question se produit dans un climat de tension politique, comme c'est souvent le cas. L'accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur doit certainement être envisagé, mais il ne doit pas avoir la prééminence qui lui est reconnue par l'article 13, car ce qui prime, dans le cas visé par le *paragraphe 2* de l'article 16, c'est la volonté que la population exprime dans l'exercice du droit à l'autodétermination. Par conséquent, la formulation du *paragraphe 1* de l'article 16, qui s'applique au cas de la séparation d'une partie du territoire d'un Etat lorsque cette partie s'unit à un autre Etat, s'écarte de celle du *paragraphe 1* de l'article 13 et contient la clause suivante : « et à moins que l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur n'en conviennent autrement ».

10) Les règles applicables dans les cas visés à l'article 13, d'une part, et au *paragraphe 2* de l'article 16, d'autre part, diffèrent en outre, compte tenu des différences de situation exposées dans le *paragraphe* précédent, en ce qu'en l'absence de l'accord envisagé dans les deux articles ce n'est que dans le second cas qu'une troisième catégorie de biens d'Etat passe à l'Etat successeur. Ainsi, selon l'article 16, lorsqu'une partie du

¹²⁶ Voir commentaire d'introduction à la section 2, par. 7.

¹²⁷ *Ibid.*, notamment par. 11.

territoire d'un Etat se sépare de cet Etat et s'unit à un autre Etat (par. 2) et à moins que l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur n'en conviennent autrement (par. 1), les biens d'Etat meubles de l'Etat prédécesseur autres que ceux qui sont liés à l'activité de l'Etat prédécesseur en relation avec le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats passent à l'Etat successeur dans une proportion équitable (par. 1, c, pris conjointement avec l'alinéa b). Aucune disposition de ce genre n'est requise dans les cas visés par l'article 13.

11) Les règles relatives au passage des biens d'Etat dans les cas où une partie du territoire d'un Etat est transférée à un autre Etat (art. 13) et où une partie du territoire d'un Etat s'en sépare et s'unit à un autre Etat (art. 16, par. 2) sont fondées sur la pratique des Etats, la jurisprudence et la doctrine, qui admettent généralement la dévolution des biens d'Etat de l'Etat prédécesseur. Quelques exemples illustreront ce point, même si leur portée peut paraître plus large que celle des règles adoptées.

12) La dévolution de ces biens d'Etat est une pratique certaine. Il existe du reste une multitude d'instruments internationaux qui se bornent à consigner la renonciation expresse et sans contrepartie de l'Etat prédécesseur à tous les biens d'Etat sans distinction situés dans le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats. On peut en conclure qu'à plus forte raison est admise la renonciation à la catégorie plus limitée des biens d'Etat à caractère immobilier situés dans ce territoire. Les biens d'Etat à caractère immobilier qui passent ainsi à l'Etat successeur sont les biens dont l'Etat prédécesseur faisait usage selon que de besoin, dans la portion de territoire considérée, pour la manifestation et l'exercice de sa souveraineté ou pour l'accomplissement des devoirs généraux que comporte l'exercice de cette souveraineté, tels que la défense de la portion de territoire considérée, la sécurité, la promotion de la santé publique et de l'instruction, le développement national, etc. L'énumération en est facile; il s'agit par exemple de casernes, d'aérodromes, de prisons, d'installations militaires fixes, d'établissements hospitaliers d'Etat, d'universités d'Etat, de bâtiments abritant les services locaux des ministères, d'immeubles abritant les grands services publics de l'Etat, des bâtiments des institutions financières, économiques ou sociales de l'Etat, des locaux des postes et télécommunications dans la mesure où l'Etat prédécesseur a assumé lui-même l'activité à laquelle ils servent normalement de support.

13) Il faut écarter de l'échantillonnage qui va suivre deux cas qui n'ont pas réellement une valeur exemplaire, car, si l'on peut y déceler l'application d'un principe général de dévolution des biens d'Etat, cela est dû à d'autres causes particulières et spécifiques. Le premier cas concerne toutes les cessions de territoires à titre onéreux. Il s'agit d'achat de provinces, territoires, etc., formule en honneur dans les siècles passés mais qui tend à disparaître complètement depuis la première guerre mondiale, et surtout depuis la reconnaissance de plus en plus ferme du droit des peuples à s'autodéterminer. Celui-ci implique la condamnation de la pratique de l'aliénation à titre onéreux du territoire de ces peuples. Il est évident que ces cas anciens de dévolution ne sont plus démonstratifs. Dès lors que l'on achetait un territoire, on y achetait tout, ou tout ce que l'on vou-

lait, ou tout ce que l'autre partie désirait y vendre; et la dévolution des biens d'Etat ne constituait pas une preuve de l'existence de la règle, à laquelle fait place ici le simple pouvoir de payer¹²⁸.

14) Le second cas vise des cessions forcées de territoires, que le droit international prohibe et dont il ne saurait, de ce fait, régler la succession aux biens¹²⁹. On rappellera à ce sujet les dispositions de l'article 3 du projet.

15) Une troisième série de cas, peut-être démonstratifs à l'excès, est représentée par les hypothèses de « cessions volontaires gratuites ». Dans ces cas très particuliers et marginaux, le passage des biens immobiliers d'Etat ne fait l'objet ni de controverse ni d'ambiguïté, car il se réalise moins par application du principe général de succession d'Etats que par une volonté expressément affirmée¹³⁰.

16) Des changements territoriaux, tels que ceux qui sont visés par les articles 13 et 16, par. 2, se sont produits assez souvent à la suite d'une guerre. Les traités de paix portent alors des dispositions relatives à des territoires cédés par la puissance vaincue. C'est pourquoi il faut accueillir avec beaucoup de prudence, sinon avec d'expresses réserves, les dispositions des traités de paix et autres instruments de ce genre réglant les problèmes soulevés par des transferts territoriaux.

¹²⁸ Voir par exemple : la Convention de Gastein, du 14 août 1865, par laquelle l'Autriche vendit à la Prusse le Lauenbourg contre une somme de 2,5 millions de rixdalers danois (texte français dans *Archives diplomatiques, 1865*, Paris, Amyot, t. IV, p. 6); le traité de cession, signé à Washington le 30 mars 1867, par lequel la Russie vendit aux Etats-Unis d'Amérique ses possessions du nord de l'Amérique pour 7,2 millions de dollars (texte anglais dans W. M. Malloy, éd., *op. cit.*, vol. II, p. 1521; texte français dans *Archives diplomatiques, 1967*, Paris, Amyot, t. III, p. 1115); le traité de cession de la Louisiane par la France aux Etats-Unis d'Amérique pour 15 millions de dollars (G. F. de Martens, éd., *Recueil des principaux traités*, Gottingue, Dieterich, 1831, t. VII, p. 706).

¹²⁹ Jadis, ces cessions forcées étaient fréquentes et répandues. On citera ici, parmi la multitude d'exemples qu'offre l'histoire, un cas qui montre à titre documentaire comment pouvait être comprise en ces temps la notion de succession aux biens liés à la souveraineté. L'article XLI du Traité des Pyrénées, qui valut à la France les places d'Arras, de Béthune, de Lens, de Bapaume, etc., précisait que ces places

« demeureront [...] audit Seigneur Roy Très Chrétien et à ses successeurs et ayans cause [...] avec les mêmes droits de souveraineté, propriété, droits de réglage, patronage, gardienneté, juridiction, nomination, prérogatives et prééminences, sur les évêchez, églises, cathédrales et autres abbayes, prieurez, dignitez, cures, et autres quelconques bénéfiques, estans dans l'étendue desdits pais [...] qui ont cy-devant appartenu au Seigneur Roy Catholique [...]. [En conséquence ce dernier] renonce [...] à tous [ces] droits [...]; les hommes, vassaux, sujets, bourgs, villages, hameaux, forests, [...] ledit Seigneur Roy Catholique [...] consent estre [...] unis et incorporés à la Couronne de France, nonobstant toutes loix, coûtumes, status et constitutions faites au contraire. » (Texte dans Du Mont, *op. cit.*, p. 269.)

¹³⁰ Voir, par exemple : la cession de 1850 par le Royaume-Uni aux Etats-Unis d'Amérique d'une portion des récifs « Horse-Shoe Reef », dans le lac Erié; la décision en juillet 1821 d'une assemblée de représentants du peuple uruguayen réunie à Montevideo pour l'incorporation de la province cisplatine; l'incorporation volontaire à la France de la ville libre de Mulhouse en 1798; l'incorporation volontaire en 1795 du duché de Courlande à la Russie; le traité de Rio du 30 octobre 1909 entre le Brésil et l'Uruguay pour la cession sans compensation de divers lagunes, îles et îlots; la cession gratuite et volontaire de la Lombardie par la France à la Sardaigne, en vertu du Traité de Zurich du 10 novembre 1859.

Cela étant, les grands traités de paix par lesquels s'est achevée la première guerre mondiale se sont prononcés pour la dévolution aux Etats successeurs de tous les biens publics situés sur les territoires allemand, austro-hongrois ou bulgare cédés¹³¹.

17) En ce qui concerne la seconde guerre mondiale, un traité du 29 juin 1945 entre la Tchécoslovaquie et l'URSS¹³² stipulait la cession à cette dernière de l'Ukraine transcarpatique dans les limites prévues par le Traité de Saint-Germain-en-Laye du 10 septembre 1919. Un protocole annexe (art. 3) portait « transfert sans frais des biens de l'Etat sis dans l'Ukraine transcarpatique ». Le Traité de paix conclu le 12 mars 1940 entre la Finlande et l'URSS¹³³ prévoyait des cessions territoriales réciproques et comportait une annexe imposant la livraison intacte au successeur de toutes les constructions et installations d'importance militaire ou économique situées dans les territoires cédés de part et d'autre. Le protocole cite notamment les ponts, barrages, aérodromes, casernes, entrepôts de marchandises, jonctions ferroviaires, entreprises industrielles, installations télégraphiques, stations électriques. Le Traité de paix du 10 février 1947 entre les puissances alliées et associées et l'Italie comportait aussi des dispositions appliquant le principe du passage des biens, notamment immobiliers, de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur. En particulier, le paragraphe 1 de l'annexe XIV (Dispositions économiques et financières relatives aux territoires cédés) disposait que « l'Etat successeur recevra sans paiement les biens italiens d'Etat ou parastataux situés sur le territoire cédé [...] »¹³⁴.

18) Quant à la jurisprudence, elle paraît elle aussi consacrer sans réserve le principe de la dévolution des biens publics en général, *a fortiori* des biens d'Etat, et donc des biens à caractère immobilier. Cela vaut, en premier lieu, pour la jurisprudence interne. Selon Rousseau, « le principe général de la transmission des biens publics à l'Etat nouveau ou annexant est admis aujourd'hui sans difficulté par la jurisprudence interne »¹³⁵.

19) La jurisprudence internationale confirme cette règle. A propos de l'affaire de l'*Université Péter Pázmány*, la CPIJ avait (et c'est pourquoi cela peut être cité dans ce cadre) affirmé en termes généraux le principe

de la dévolution des biens publics à l'Etat successeur. Il s'agissait, selon la Cour, d'un principe de droit commun de la succession d'Etat à Etat¹³⁶. La Commission de conciliation franco-italienne instituée en vertu du Traité de paix avec l'Italie du 10 février 1947 avait confirmé le principe de la dévolution à l'Etat successeur, en pleine propriété, des biens d'Etat à caractère immobilier. C'est ce que l'on déduit aisément de l'une de ses décisions :

L'argumentation principale du Gouvernement italien, a-t-elle jugé, se heurte à la lettre, très claire, du paragraphe 1 [de l'annexe XIV] : c'est l'Etat successeur qui recevra sans paiement non seulement les biens d'Etat mais aussi les biens parastataux, y compris les biens communaux, situés sur les territoires cédés¹³⁷.

20) En ce qui concerne les biens d'Etat meubles, la Commission a déjà exposé les raisons pour lesquelles le principe du lien de ces biens avec le territoire ne doit pas s'exprimer par référence à la situation géographique des biens en question, étant donné les aspects particuliers qui découlent de leur caractère de mobilité¹³⁸. La Commission a décidé provisoirement d'exprimer le critère du lien entre le territoire et les biens meubles en cause par la formule : « biens [...] liés à l'activité de l'Etat prédécesseur en relation avec le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats ». Cette notion peut être considérée comme étant étroitement liée à celle que la jurisprudence internationale a consacrée et qui est relative au transfert des biens communaux nécessaires à la viabilité de la collectivité territoriale considérée. C'est ainsi que, dans un différend relatif à la répartition des biens des collectivités locales dont le territoire a été coupé par un nouveau tracé de la frontière entre la France et l'Italie, la Commission de conciliation franco-italienne susmentionnée avait noté que :

[...] Le Traité de paix n'a pas repris les distinctions [...] entre domaine public et domaine privé pouvant exister dans la législation ou bien de l'Italie ou bien de l'Etat auquel le territoire est cédé. Mais la nature et l'utilisation économique des biens ne sont pas sans effet sur la répartition.

Celle-ci, en effet, doit être, en premier lieu, juste et équitable. Le Traité de paix ne s'en tient toutefois pas à ce renvoi à la justice et à l'équité, mais il donne un critère plus précis pour toute une catégorie de biens communaux et pour la catégorie qui est généralement la plus importante.

La question peut être laissée ouverte de savoir si le [...] [Traité] prévoit deux sortes d'accord [...], les uns répartissant les biens des collectivités publiques visées, les autres assurant « le maintien de ceux des services communaux nécessaires aux habitants* [...] ». Même s'il en était ainsi, le critère du maintien des services communaux nécessaires aux habitants devrait a fortiori jouer un rôle déterminant* lorsque ces services — ce qui sera la règle — sont assurés par les biens appartenant à la commune et qu'il faut répartir. C'est selon un principe d'utilité* que doit être opérée la répartition de

¹³¹ Traité de Versailles, art. 256; Traité de Saint-Germain-en-Laye, art. 208; Traité de Neuilly-sur-Seine, art. 142; Traité de Trianon, art. 191 (cf. note 117 ci-dessus).

¹³² Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 504, p. 311.

¹³³ Texte anglais dans *Supplement to the American Journal of International Law*, Concord (N. H.), 1940, vol. 34, p. 127 à 131.

¹³⁴ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 49, p. 114.

¹³⁵ Ch. Rousseau, *Cours de droit international public. — Les transformations territoriales des Etats et leurs conséquences juridiques*, Paris, Les cours de droit, 1964-1965, p. 139.

On cite généralement l'arrêt de la Cour d'appel de Berlin (Kammergericht) du 16 mai 1940 (affaire de la succession d'Etats à Memel — Retour du territoire de Memel au Reich allemand à la suite du traité germano-lituanien du 22 mars 1939 [*Annual Digest and Reports of Public International Law Cases, 1919-1942, (Supplementary Volume)*, Londres, 1947, affaire n° 44, p. 74 à 76]), qui se réfère au « droit comparé » (désignation par inadvertance de ce que le contexte révèle être le « droit commun ») de la transmission des biens publics au successeur. On cite aussi l'arrêt de la Cour suprême de Palestine du 31 mars 1947 (affaire Amine Namika Sultan c. Attorney-General [*Annual Digest... 1947*, Londres, 1951, affaire n° 14, p. 36 à 40]), qui reconnaît la validité du transfert des biens publics ottomans au gouvernement (britannique) de la Palestine, par interprétation de l'article 60 du Traité de Lausanne de 1923.

¹³⁶ Appel contre une sentence du tribunal arbitral mixte hungaro-tchécoslovaque (Université Péter Pázmány c. Etat tchécoslovaque), arrêt du 15 décembre 1933, *C.P.J.I.*, série A/B, n° 61, p. 237.

¹³⁷ Commission de conciliation franco-italienne, « Différend relatif à la répartition des biens des collectivités locales dont le territoire a été coupé par la frontière établie en vertu de l'article 2 du traité de paix — Décisions n° 145 et 163, rendues respectivement en date des 20 janvier et 9 octobre 1953 » (Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XIII [publication des Nations Unies, numéro de vente : 64.V.3, p. 514]). (Les dispositions du paragraphe 1 de l'annexe XIV du traité sont mentionnées au paragraphe 17 du présent commentaire.)

¹³⁸ Voir, ci-dessus, commentaire d'introduction à la section 2, par. 8 à 11.

ces biens, un tel principe étant apparu, dans cette hypothèse, aux auteurs du Traité comme le plus conforme à la justice et à l'équité¹³⁹.

21) Pour les biens d'Etat meubles, les cas de la monnaie (y compris les réserves d'or et de devises) et des fonds d'Etat sont exposés successivement ci-après, à titre d'exemples, ces cas étant suffisamment bien mis en lumière aux présentes fins.

Monnaie

22) Une définition de la monnaie sous l'angle du droit international doit tenir compte des trois éléments fondamentaux suivants : a) la monnaie est un attribut de la souveraineté; b) elle circule dans un territoire donné; c) elle représente un pouvoir d'achat. On a fait observer que cette définition juridique

doit faire intervenir la notion d'Etat ou, de façon plus générale, de pouvoir souverain *de jure* ou *de facto*. De cette proposition, il s'ensuit que les moyens de change qui circulent ne sont juridiquement de la monnaie que si leur émission est créée ou autorisée par l'Etat et — *a contrario* — que la monnaie ne peut perdre ce caractère qu'à la suite d'une démonétisation formelle¹⁴⁰.

Aux fins du présent sujet, cela signifie que l'Etat prédécesseur perd, et l'Etat successeur exerce, ses propres compétences monétaires sur le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats. Cela doit signifier que, corrélativement, le patrimoine d'Etat lié à la manifestation de la souveraineté monétaire ou à l'activité sur ce territoire (réserves d'or et devises, immeubles et actifs de l'institution d'émission, se trouvant sur ce territoire) doit passer de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur.

23) La relation normale entre la monnaie et le territoire s'exprime dans l'idée que la monnaie ne peut circuler que sur le territoire de l'autorité émettrice. Le concept de « territorialité de la monnaie » ou d'« espace monétaire » de l'Etat appelle, d'une part, un reflux intégral de l'Etat prédécesseur du territoire considéré, sur le plan des compétences monétaires, et, d'autre part, la substitution de l'Etat successeur pour les mêmes prérogatives sur ce territoire. Mais ce reflux et ce flux doivent être organisés à partir d'une réalité concrète, qui est l'impossibilité de laisser un territoire sans aucune circulation monétaire au jour de la survenance de la succession d'Etats. La monnaie inévitablement laissée en circulation dans le territoire par l'Etat prédécesseur, et maintenue provisoirement par l'Etat successeur, justifie ce dernier à réclamer ce qui constitue le gage ou la couverture en or et en devises. De même, les immeubles et l'actif des succursales de l'institut central d'émission situés dans le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats passent à l'Etat successeur selon ce principe de la « territorialité monétaire » ou de l'« espace monétaire » de l'Etat. C'est parce que la circulation monétaire comporte un aspect de gage ou de couverture (c'est-à-dire de dette publique, en fin de compte) que l'on ne peut dissocier cette circulation de son substrat ou de son soutien normal, constitué par toutes réserves d'or ou de devises et tout actif de l'institut d'émission. Cette indissociation inévitable n'est en définitive que l'expression du caractère global et « mécaniste » du phénomène monétaire lui-même.

¹³⁹ Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XIII (op. cit.), p. 519.

¹⁴⁰ D. Carreau, *Souveraineté et coopération monétaire internationale*, Paris, Cujas, 1970, p. 27.

24) Dans l'état actuel du système monétaire mondial, la monnaie n'a de valeur que par l'existence de sa couverture-or, et il serait vain de vouloir dissocier, dans la succession d'Etats, cette monnaie de sa contrepartie. C'est pourquoi il est nécessaire que l'Etat successeur qui exerce sa compétence sur un territoire où il trouve inévitablement en circulation du papier-monnaie reçoive en or et en devises le montant correspondant à la couverture de cette émission. Toutefois, cela n'est pas toujours vérifié dans les faits. Le principe d'affectation ou de destination des signes monétaires au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats est ici essentiel. Si la monnaie, les réserves d'or et de devises et les signes monétaires de toute nature appartenant à l'Etat prédécesseur sont provisoirement ou circonstanciellement situés dans le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats sans que l'Etat prédécesseur ait eu l'intention de les y affecter, il est évident qu'ils ne possèdent aucun lien ni aucun rapport avec le territoire et qu'ils ne pourront pas passer à l'Etat successeur. L'or de la Banque de France situé à Strasbourg pendant la guerre franco-allemande de 1870 ne pouvait pas passer à l'Allemagne après le rattachement de l'Alsace-Lorraine à celle-ci, à moins qu'il eût été établi que cet or était « affecté » au territoire transféré.

25) En devenant la Jordanie, la Transjordanie a succédé à une part de l'excédent de l'Office monétaire palestinien (Palestine Currency Board), évaluée à 1 million de livres sterling, mais a dû verser une somme équivalente à d'autres titres au Royaume-Uni¹⁴¹.

26) Lorsque l'ancien empire des tsars disparut après la première guerre mondiale, divers territoires de celui-ci passèrent à l'Estonie, à la Lettonie, à la Lituanie et à la Pologne, notamment¹⁴². Les traités de paix conclus laissèrent entièrement à la charge du nouveau régime des Soviets la dette correspondant au papier-monnaie émis par la Banque d'Etat russe dans les quatre pays cités ci-dessus¹⁴³. Les dispositions de certains de ces instruments indiquaient que la République socialiste fédérative soviétique de Russie (RSFSR) *libérait* ces Etats de la partie de la dette correspondante, comme s'il s'agissait d'une dérogation conventionnelle à un principe de succession automatique à cette dette. D'autres dispositions sont même allées jusqu'à signaler le motif d'une telle dérogation, trouvé dans le fait des destructions éprouvées par ces pays pendant la guerre¹⁴⁴. Parallèlement et par ces mêmes traités, une partie de la couverture métallique de la Banque d'Etat russe a été transférée à chacun de ces Etats. Le motif invoqué pour cela dans le cas de la Pologne est très

¹⁴¹ Voir Accord du 1^{er} mai 1951 entre le Royaume-Uni et la Jordanie relatif au règlement des questions financières restées en suspens par suite de la fin du mandat pour la Palestine (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 117, p. 39).

¹⁴² On laisse ici de côté le cas de la Finlande, qui possédait déjà son autonomie monétaire sous l'ancien régime russe, et celui de la Turquie.

¹⁴³ Voir le traité avec l'Estonie (2 février 1920), art. 12; avec la Lettonie (11 août 1920), art. 16; avec la Lituanie (12 juillet 1920), art. 12; et avec la Pologne (18 mars 1921), art. 19 (SDN, *Recueil des Traités*, vol. XI, p. 29; vol. II, p. 195; vol. III, p. 105; et vol. VI, p. 51).

¹⁴⁴ Voir B. Nolde, « La monnaie en droit international public », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1929-II, Paris, Hachette, 1930, t. 27, p. 295.

intéressant à souligner : les 30 millions de roubles-or versés à ce titre par la RSFSR correspondaient à la « participation active » des territoires polonais à la vie économique de l'empire tsariste.

Fonds d'Etat

27) Il faudrait entendre par fonds publics d'Etat sur le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats le numéraire, les actions et les participations qui, tout en faisant partie de l'actif global de l'Etat, possèdent un lien avec ce territoire en raison de la souveraineté de l'Etat sur cette région ou de son activité dans celle-ci. Dès lors qu'ils sont liés à l'activité de l'Etat prédécesseur en relation avec le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, les fonds d'Etat, liquides ou investis, passent à l'Etat successeur. Le principe du lien avec l'activité est dans ce cas déterminant. Il est en effet évident que les fonds de l'Etat prédécesseur transitant par le territoire considéré, ou provisoirement ou circonstanciellement situés dans ce territoire, ne passent pas à l'Etat successeur.

28) Les fonds publics d'Etat peuvent être liquides ou investis; ils comprennent les participations et actions de toute nature. Ainsi, l'acquisition de « tous les biens et possessions » des Etats allemands dans les territoires cédés à la Pologne comprenait aussi, selon la Cour suprême de Pologne, le transfert au successeur de la participation au capital d'une société¹⁴⁵.

29) Dans le cadre du « transfert sans frais des biens de l'Etat », l'URSS a reçu les fonds publics se trouvant en Ukraine transcarpatique cédée par la Tchécoslovaquie conformément au Traité du 29 juin 1945¹⁴⁶ et dans les limites prévues par le Traité de Saint-Germain-en-Laye, du 10 septembre 1919.

Article 14. — Etat nouvellement indépendant

1. Lorsque l'Etat successeur est un Etat nouvellement indépendant :

a) Les biens d'Etat immeubles de l'Etat prédécesseur situés dans le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats passent à l'Etat successeur;

b) Les biens immeubles ayant appartenu au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, situés hors de ce territoire et devenus biens d'Etat de l'Etat prédécesseur pendant la période de dépendance, passent à l'Etat successeur;

c) Les biens d'Etat immeubles de l'Etat prédécesseur, autres que ceux mentionnés à l'alinéa b, et situés hors du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, à la création desquels le territoire dépendant a contribué, passent à l'Etat successeur en proportion de la contribution du territoire dépendant;

d) Les biens d'Etat meubles de l'Etat prédécesseur liés à l'activité de l'Etat prédécesseur en relation avec le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats passent à l'Etat successeur;

e) Les biens meubles ayant appartenu au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats et qui sont devenus des biens d'Etat de l'Etat prédécesseur pendant la période de dépendance passent à l'Etat successeur;

f) Les biens d'Etat meubles de l'Etat prédécesseur, autres que ceux mentionnés aux alinéas d et e, à la création desquels le territoire dépendant a contribué, passent à l'Etat successeur en proportion de la contribution du territoire dépendant.

2. Lorsqu'un Etat nouvellement indépendant est formé de deux ou plusieurs territoires dépendants, le passage des biens d'Etat de l'Etat ou des Etats prédécesseurs à l'Etat nouvellement indépendant est réglé conformément aux dispositions du paragraphe 1.

3. Lorsqu'un territoire dépendant devient partie du territoire d'un Etat autre que l'Etat qui avait la responsabilité de ses relations internationales, le passage des biens d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur est réglé conformément aux dispositions du paragraphe 1.

4. Les accords conclus entre l'Etat prédécesseur et l'Etat nouvellement indépendant pour régler autrement qu'en application des paragraphes 1 à 3 la succession aux biens d'Etat ne doivent pas porter atteinte au principe de la souveraineté permanente de chaque peuple sur ses richesses et ses ressources naturelles.

Commentaire

1) L'article 14 s'applique à une succession à des biens d'Etat dans le cas d'un Etat nouvellement indépendant. L'expression « Etat nouvellement indépendant » telle qu'elle est employée dans le présent projet est définie à l'alinéa e du paragraphe 1 de l'article 2; il convient donc de renvoyer au paragraphe pertinent du commentaire de cet article¹⁴⁷.

2) A l'opposé des autres catégories de succession dans lesquelles, jusqu'au moment où s'ouvre la succession, l'Etat prédécesseur possède le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats et y exerce pleinement sa souveraineté, la catégorie de succession visée par l'article 14 suppose un territoire dépendant ou non autonome qui est soumis à un statut juridique spécial en vertu de la Charte des Nations Unies. Ainsi qu'il est dit dans la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies¹⁴⁸, un tel territoire

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.

De plus, conformément à la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale, en date du 14 décembre 1960, tous les peuples, même s'ils ne sont pas politiquement indépendants à un certain moment de leur histoire, possèdent les attributs de la souveraineté nationale inhérente à leur existence en tant que peuples. Il est

¹⁴⁵ Décisions de la Cour suprême de Pologne dans l'affaire du Trésor de l'Etat polonais c. *Deutsche Mittelstandskasse* (1929). [résumé établi par le Secrétaire dans *Annuaire...* 1963, vol. II, p. 139, doc. A/CN.4/157, par. 337.

¹⁴⁶ Voir note 132 ci-dessus.

¹⁴⁷ Voir, ci-dessus, commentaire de l'article 2, par. 6.

¹⁴⁸ Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, en date du 24 octobre 1970, annexe.

certain aussi, comme il est expliqué plus loin (par. 26 à 32), que ces peuples jouissent du droit de souveraineté permanente sur leurs richesses et leurs ressources naturelles.

3) Sans doute est-il permis de se demander s'il est utile que la Commission élabore des dispositions spéciales en ce qui concerne les Etats nouvellement indépendants, puisque le processus de décolonisation est pratiquement terminé, mais la Commission est convaincue de la nécessité d'inclure ces dispositions dans le présent projet. En effet, un projet d'articles relatif à un sujet qui, comme la succession d'Etats dans des matières autres que les traités, présuppose nécessairement l'exercice d'un droit se trouvant au premier plan de la doctrine des Nations Unies et ayant le caractère de *jus cogens*, à savoir le droit des peuples à l'autodétermination, ne peut passer sous silence la forme de réalisation la plus importante et la plus répandue de ce droit dans l'histoire récente des relations internationales : le processus de décolonisation qui a suivi la seconde guerre mondiale. En fait, la Commission ne peut qu'être pleinement consciente du mandat précis qu'elle a reçu de l'Assemblée générale, concernant sa tâche de codification et de développement progressif des règles du droit international relatives à la succession d'Etats, d'examiner les problèmes de la succession d'Etats en se référant comme il convient aux vues des Etats qui ont acquis leur indépendance depuis la seconde guerre mondiale¹⁴⁹. Bien que le processus de décolonisation soit déjà largement réalisé, il n'est pas encore terminé, ainsi que le confirme le rapport de 1980 du Comité des Vingt-Cinq¹⁵⁰, qui souligne que de nombreux territoires dépendants ou non autonomes ne sont pas encore décolonisés. Par ailleurs, l'utilité du présent projet d'articles ne se limite pas aux territoires dépendants non autonomes dont la décolonisation reste à faire. Dans de nombreux cas, les effets de la décolonisation, y compris en particulier les problèmes de la succession en matière de biens d'Etat, se prolongent des années après l'accession à l'indépendance politique. La nécessité d'inclure dans le projet des dispositions relatives aux Etats nouvellement indépendants a été pleinement reconnue par la CDI au cours de ses travaux sur la succession d'Etats en matière de traités, comme en témoignent le projet définitif sur la question, soumis en 1974 à l'examen de l'Assemblée générale, ainsi que la Convention de Vienne de 1978, adoptée sur la base de ce projet. Dans le cas présent, il n'y a pas de raison de s'écarter de la typologie établie dans le projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités; au contraire, les raisons qu'il y a de maintenir le type de succession concernant un « Etat nouvellement indépendant » sont aussi impératives, sinon plus, dans le cas de la succession d'Etats dans des matières autres que les traités. D'ailleurs, vu le lien étroit et le parallélisme existant entre les deux séries d'articles, il y aurait une lacune inexplicable dans le présent projet s'il ne

contenait pas de dispositions sur les Etats nouvellement indépendants.

4) L'article 14 porte sur les diverses situations pouvant résulter du processus de décolonisation : le cas, le plus courant, dans lequel un Etat nouvellement indépendant est issu d'un territoire dépendant; celui dans lequel un Etat nouvellement indépendant est formé de deux ou plusieurs territoires dépendants (par. 2); et celui dans lequel un territoire dépendant devient partie du territoire d'un Etat existant autre que celui qui l'administre (par. 3). Dans tous ces cas, les règles relatives au passage des biens d'Etat devraient être les mêmes, puisque la succession a la même base dans tous les cas : la décolonisation. C'est pour cette raison que, comme il a été indiqué¹⁵¹, la Commission a jugé bon de traiter du dernier cas dans le présent article alors que, dans le projet de 1974 sur la succession d'Etats en matière de traités, ce cas avait été réglé par les dispositions de l'article 14 (Succession concernant une partie du territoire)¹⁵², puisqu'il s'agit de l'applicabilité du même principe — celui de la « variabilité des limites territoriales de l'application des traités » — à toutes les situations envisagées.

5) Les règles relatives au passage des biens d'Etat dans le cas d'Etats nouvellement indépendants diffèrent légèrement de celles qui concernent les autres catégories de succession, pour qu'il soit pleinement tenu compte des circonstances particulières qui entourent la naissance de ces Etats. Le principe de la viabilité du territoire devient impératif dans le cas d'Etats accédant à l'indépendance après avoir connu la domination coloniale, et le principe de l'équité exige qu'un traitement préférentiel soit accordé à ces Etats dans la réglementation juridique de la succession en matière de biens d'Etat. On doit donc mentionner deux différences principales : en premier lieu, les biens immeubles situés sur le territoire dépendant concerné et les biens meubles liés à l'activité de l'Etat prédécesseur en relation avec le territoire dépendant concerné passent, en règle générale, à l'Etat successeur à la naissance d'un Etat nouvellement indépendant, qu'il soit constitué d'un, de deux ou de plusieurs territoires dépendants, ou au moment de la décolonisation par l'intégration ou l'association à un autre Etat existant, la référence à un accord n'étant pas nécessaire, à l'inverse du cas des articles relatifs aux autres catégories de succession. Si l'on n'utilise pas à l'article 14, pour le cas des Etats nouvellement indépendants, les expressions « en l'absence d'un accord » ou « à moins que l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur n'en conviennent autrement », employées dans d'autres articles de la section 2, ce n'est pas tellement parce qu'un territoire dépendant qui n'est pas encore un Etat ne pourrait, à proprement parler, être considéré comme possédant la capacité de conclure des accords internationaux; c'est surtout parce que l'on reconnaît les circonstances très particulières liées à la décolonisation qui accompagnent souvent la naissance d'Etats nouvellement indépendants et qui, lorsque sont entreprises les négociations en vue de l'indépendance, aboutissent à des résultats

¹⁴⁹ Résolutions de l'Assemblée générale 1765 (XVII) du 20 novembre 1962 et 1902 (XVIII) du 18 novembre 1963.

¹⁵⁰ Rapport du Comité spécial chargé d'étudier la situation en ce qui concerne l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux (*Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-cinquième session, Supplément n° 23 [A/35/23/Rev.1]*).

¹⁵¹ Voir par. 75 ci-dessus.

¹⁵² Cet article correspond à l'article 15 de la Convention de Vienne de 1978.

manifestement défavorables, dans bien des cas, à la partie qui accède à l'indépendance, en raison de l'inégalité et du déséquilibre qui caractérisent ses relations juridiques, politiques et économiques avec l'ancien territoire métropolitain.

6) La seconde différence réside dans l'introduction de la notion de contribution du territoire dépendant à la création de certains biens immeubles et meubles de l'Etat prédécesseur, de sorte que ces biens passent à l'Etat successeur dans la proportion correspondant à la part contributive du territoire dépendant. Cette disposition représente une application concrète du concept d'équité faisant partie du contenu matériel d'une règle de droit international positif qui a pour objet de préserver, notamment, le patrimoine et l'héritage historique et culturel du peuple habitant le territoire dépendant concerné. Dans les cas d'Etats nouvellement indépendants, des nations entières sont touchées par la succession d'Etats qui ont contribué à la création des biens de l'Etat prédécesseur. Ce n'est que justice que ces biens passent à l'Etat successeur dans la proportion correspondant à la part que le territoire dépendant a prise à leur création.

7. L'alinéa a du paragraphe 1 de l'article 14 règle le problème des biens d'Etat immeubles de l'Etat prédécesseur situés sur le territoire qui est devenu indépendant. Conformément au principe du passage des biens d'Etat fondé sur le critère de l'existence d'un lien entre les biens et le territoire, cet alinéa prévoit, comme dans les articles concernant d'autres catégories de succession, que les biens immeubles ainsi situés passent à l'Etat successeur. Cette solution est généralement acceptée dans la doctrine et dans la pratique des Etats, bien que ni l'une ni l'autre ne se réfère expressément aux biens « immeubles » de l'Etat prédécesseur « situés dans le territoire » ; on parlera fréquemment plutôt des biens en général, indépendamment de leur nature ou de leur situation géographique. Ainsi, si le transfert général est la règle, le passage à l'Etat successeur de la catégorie plus restreinte de biens visée au présent alinéa doit *a fortiori* être autorisé.

8) On peut mentionner à cet égard le premier alinéa de l'article 19 de la Déclaration de principes relative à la coopération économique et financière (accords franco-algériens d'Evian) du 19 mars 1962, qui disposait que

Le domaine immobilier de l'Etat [français] en Algérie sera transféré à l'Etat algérien [...]¹⁵³.

Effectivement, tout le domaine immobilier militaire français ainsi qu'une grande partie du domaine immobilier civil (à l'exclusion de certains biens conservés par accord et d'autres qui font l'objet d'un contentieux encore pendant) sont passés peu à peu, au fil des ans, à l'Etat algérien.

9) Une multitude d'instruments bilatéraux ou de textes unilatéraux de la puissance administrante ou de constitutions se bornent à consigner la renonciation expresse et sans contrepartie de l'Etat prédécesseur à

tous les biens d'Etat, et même, plus largement encore, à tous les biens publics sans distinction situés dans le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats. Par exemple, la Constitution de la Fédération de Malaisie (1957) prévoit la dévolution à la Fédération ou à l'un de ses Etats des biens de Sa Majesté britannique dans la Fédération ou dans l'une des colonies, à compter du jour de la proclamation de l'indépendance. Le terme, employé dans sa généralité et sans restriction ni précision, autorise le transfert de tous les biens, de quelque nature qu'ils soient, de l'Etat prédécesseur¹⁵⁴. On peut mentionner à cet égard la Déclaration finale de la Conférence internationale de Tanger, signée à Tanger le 29 octobre 1956, bien qu'elle ne soit pas à proprement parler applicable, l'Administration internationale de Tanger ne pouvant être considérée comme un Etat. A l'article 2 du protocole annexé à cette déclaration, il est dit que l'Etat marocain, « qui reprend possession des domaines public et privé confiés à l'Administration internationale [...], recueille les biens propres de celle-ci [...] ». On peut citer, comme autre exemple, le « projet d'accord sur les mesures transitoires », du 2 novembre 1949, entre l'Indonésie et les Pays-Bas, intervenu à la fin de la Conférence de la Table ronde de La Haye (août-novembre 1949)¹⁵⁶, qui a décidé la dévolution de tous les biens, et pas seulement des biens immobiliers, du domaine public et privé néerlandais en Indonésie. De plus, un accord militaire subséquent a transféré à l'Indonésie, outre quelques bâtiments de guerre et du matériel militaire d'entretien de la flotte, qui étaient des biens mobiliers, toutes les installations et l'équipement fixes qui servaient aux troupes coloniales¹⁵⁷. De même, tous les biens (y compris donc ceux de caractère immobilier) du gouvernement de la colonie de Chypre sont devenus, à l'indépendance de l'île, propriété de la République de Chypre¹⁵⁸. La Libye, quant à elle, a obtenu « les biens meubles et immeubles situés en Libye dont le propriétaire est l'Etat italien, en son nom propre ou au nom de l'administration italienne »¹⁵⁹. Furent en particulier immédiatement transférés « les biens constituant le domaine public (*demanio pubblico*) et le patrimoine inaliénable (*patrimonio indisponibile*) de l'Etat en Libye », ainsi que « les biens du parti fasciste et de ses organisations en Libye »¹⁶⁰. De même, la Birmanie devait succéder à tous les biens du domaine public et privé du gouver-

¹⁵⁴ *Documentation concernant la succession d'Etats* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F.68.V.5), p. 85 et 86. Voir aussi la Constitution de l'Etat indépendant du Samoa Occidental (1962), selon laquelle « tous les biens qui immédiatement avant l'indépendance appartenait à Sa Majesté [...] ou à la Couronne [...] seront dévolus au Samoa Occidental le jour de l'indépendance » (*ibid.*, p. 117).

¹⁵⁵ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 263, p. 170.

¹⁵⁶ *Ibid.*, vol. 69, p. 267.

¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 289.

¹⁵⁸ Traités relatifs à la création de la République de Chypre, signés à Nicosie le 16 août 1960, avec annexes, appendices, cartes, etc. (*Ibid.*, vol. 382, annexe E, p. 131 à 139, art. 1^{er} et *passim*.)

¹⁵⁹ Résolution 388 (V) de l'Assemblée générale, en date du 15 décembre 1950, intitulée « Dispositions économiques et financières relatives à la Libye », art. 1^{er}.

¹⁶⁰ *Ibid.*, par. 2, b. Le patrimoine inaliénable est précisé notamment par les articles 822 à 828 du Code civil italien et comporte en particulier les mines, carrières, forêts, casernes (qui sont des biens immobiliers), armes, munitions (qui ont un caractère mobilier), etc.

¹⁵³ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 507, p. 64.

nement colonial¹⁶¹, y compris les installations militaires fixes du Royaume-Uni en Birmanie¹⁶².

10) La Commission n'ignore pas qu'il existe des accords conclus entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur nouvellement indépendant en vertu desquels celui-ci a renoncé en faveur de celui-là à son droit de propriété sur la partie des biens d'Etat qui lui a été transmise au moment de la succession d'Etats¹⁶³. Les accords d'indépendance ont été suivis de divers protocoles domaniaux aux termes desquels l'Etat indépendant ne succédait pas à l'intégralité des biens appartenant à l'Etat prédécesseur. Il en était généralement fait ainsi pour répondre à des besoins communs dans une atmosphère de coopération étroite entre l'ancien Etat métropolitain et le nouvel Etat indépendant. Cependant, ces accords ont pris des formes diverses. Dans certains cas, le *statut quo* antérieur à l'indépendance, c'est-à-dire l'absence de tout transfert de biens, a été provisoirement maintenu¹⁶⁴. Dans d'autres, la dévolution du domaine (public et privé) de l'ancien Etat métropolitain est affirmée dans son principe, mais limitée dans son application concrète aux biens qui ne seraient pas nécessaires au fonctionnement de ses divers services, militaires ou civils¹⁶⁵. Parfois, l'accord avec le territoire devenu indépendant transfère clairement tout le domaine public et privé au successeur, qui les intègre dans son patrimoine mais, sur la base du même accord, en rétrocède expressément certaines parties, soit en

propriété soit en jouissance¹⁶⁶. Dans certains cas, l'Etat nouvellement indépendant a consenti à une répartition des biens entre l'ancien Etat métropolitain et lui, sans que l'on puisse saisir le critère de cette répartition autrement qu'en invoquant dans un cadre large les besoins de l'assistance technique et d'une présence de l'ancien Etat métropolitain¹⁶⁷. Enfin, il a pu arriver que l'on répudiât conventionnellement les distinctions entre domaines public ou privé, du territoire ou de la métropole, pour retenir une répartition qui satisfasse les « besoins respectifs » tels que les deux Etats les ont exprimés dans divers accords de coopération :

Les parties contractantes conviennent de substituer au règlement domaniale fondé sur la nature des dépendances un règlement forfaitaire fondé sur l'équité et satisfaisant à leurs besoins respectifs¹⁶⁸.

11) Il y a lieu de souligner toutefois qu'en général ces instruments ont été de caractère provisoire. L'évolution plus équilibrée des rapports politiques entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur nouvellement indépendant a permis dans bien des cas à l'Etat successeur de recouvrer, au terme de délais plus ou moins longs, les biens d'Etat de caractère immobilier situés dans son territoire qui avaient fait l'objet d'accords avec l'ancien Etat métropolitain.

12) Les *alinéas b et e du paragraphe 1* de l'article 14 traitent d'un problème unique pour les Etats nouvellement indépendants. Il concerne le cas des biens immeubles qui, avant la période de dépendance, appartenaient au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats. Pendant sa période de dépendance, certains de ces biens ou tous ces biens ont fort bien pu passer à l'Etat prédécesseur administrant le territoire. Il peut s'agir de biens immeubles comme des ambassades ou des bâtiments administratifs ou de biens meubles présentant un intérêt culturel ou historique. Les alinéas énoncent une règle de restitution de ces biens à l'ancien propriétaire. L'alinéa *b* mentionne les « biens immeubles » et l'alinéa *e* les « biens meubles », et l'un et l'autre stipulent que ces biens passent à l'Etat successeur. Dans le texte provisoire, les biens immeubles n'avaient pas été mentionnés au paragraphe 1, dans le

¹⁶¹ Voir « Government of Burma Act, 1935 » (Royaume-Uni, *The Public General Acts, 1935-36*, H. M. Stationery Office, vol. 1, chap. 3, p. 332).

¹⁶² Royaume-Uni, *Treaty between the Government of the United Kingdom and the Provisional Government of Burma Regarding the Recognition of Burmese Independence and Related Matters*, annexe : « Defence Agreement signed on the 29 August 1947 in Rangoon », Cmd 7360, Londres, H. M. Stationery Office, 1948.

¹⁶³ Voir G. Fouilloux, « La succession aux biens publics français dans les Etats nouveaux d'Afrique », dans *Annuaire français de droit international*, 1965, Paris, vol. XI, p. 885 à 915; et *idem*, « La succession des Etats de l'Afrique du Nord aux biens publics français », dans *Annuaire de l'Afrique du Nord*, 1966, Paris, p. 51 à 79.

¹⁶⁴ Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Tchad relatif aux dispositions transitoires applicables jusqu'à l'entrée en vigueur des accords de coopération entre la République française et la République du Tchad, signés à Paris le 12 juillet 1960, art. 4 (*Documentation concernant la succession d'Etats [op. cit.]*, p. 153 et 154). Plus tard, un protocole d'accord domaniale du 25 octobre 1961 sera signé. Il répondra aux préoccupations des deux Etats de satisfaire des « besoins respectifs » et amènera l'Etat successeur à renoncer à la dévolution de certains biens (voir décret n° 63-271 du 15 mars 1963 portant publication du protocole d'accord domaniale entre la France et la République du Tchad, du 25 octobre 1961, avec en annexe le texte dudit protocole [*Journal officiel de la République française, Lois et décrets*, Paris, 95^e année, n° 69, 21 mars 1963, p. 2721 et 2722]).

¹⁶⁵ Voir décret n° 63-270 du 15 mars 1963 portant publication de la Convention relative au règlement domaniale entre la France et le Sénégal, signée le 18 septembre 1962, avec en annexe le texte de ladite convention (*ibid.*, p. 2720). L'article 1^{er} énonce le principe du transfert de « la propriété des dépendances domaniales immatriculées [...] au nom de la République française » au Sénégal. Mais l'article 2 précise : « Sont néanmoins propriété de la République française et immatriculées à son nom des dépendances domaniales reconnues nécessaires au fonctionnement de ses services [...] et qui sont énumérées » en annexe. Il ne s'agit pas de l'*usage* de biens domaniaux pour le besoin des services français, mais de la *propriété* de ces biens.

¹⁶⁶ On trouvera un cas type dans l'Accord domaniale entre la France et la Mauritanie du 10 mai 1963 (décret de publication n° 63-1077 du 26 octobre 1963) [*ibid.*, n° 256, 31 octobre 1963, p. 9707 et 9708]. L'article 1^{er} transfère à titre définitif le domaine public et le domaine privé. L'article 2 accorde la propriété de certains biens publics nécessaires aux services français. L'article 3 rétrocède à la France la propriété des immeubles militaires à usage d'habitation. L'article 4 reconnaît la libre disposition par la France « des installations nécessaires à l'exécution de la mission de défense confiée aux forces militaires françaises » dans le cadre d'un accord de défense.

¹⁶⁷ Voir décret n° 63-268 du 15 mars 1963 portant publication du Protocole d'accord domaniale entre la France et la République du Gabon, du 6 juin 1961 (*ibid.*, n° 69, 21 mars 1963, p. 2718 et 2719).

¹⁶⁸ Art. 31 de l'Accord de coopération franco-malgache du 27 juin 1960 en matière monétaire, économique et financière (approuvé à Madagascar par une loi du 5 juillet 1960 et en France par une loi du 18 juillet 1960) [*ibid.*, 92^e année, n° 167, 20 juillet 1960, p. 6615]. Un protocole domaniale franco-malgache fut signé par la suite, le 18 octobre 1961 (décret n° 63-269 du 15 mars 1963 portant publication de ce protocole [*ibid.*, 95^e année, n° 69, 21 mars 1963, p. 2719 et 2720]). Il confirme la situation créée par l'accord du 27 juin 1960 et reconnaît — mais dans ce cadre seulement — à Madagascar la propriété des dépendances domaniales restantes, sous réserve toutefois de la propriété laissée à la France d'immeubles et de constructions militaires.

cas en question, parce qu'il avait été considéré que la disposition maintenant énoncée à l'alinéa *a* du paragraphe 1 couvrirait tous « les biens d'Etat immeubles de l'Etat prédécesseur situés dans le territoire », y compris les biens immeubles qui appartenaient au territoire avant qu'il devienne dépendant. Au cours de l'examen en seconde lecture, toutefois, la Commission, afin d'éviter des difficultés d'interprétation, a jugé opportun de prévoir expressément ce cas au paragraphe 1, en ce qui concerne les biens immeubles également.

13) La situation visée aux alinéas *b* et *e* du paragraphe 1 doit être prévue expressément, quand bien même elle ne serait qu'un aspect particulier de la question plus vaste concernant les « biens propres » du territoire dépendant. Les dispositions de l'article 14 ne s'appliqueront pas aux biens appartenant au territoire non autonome, étant donné que ces biens ne sont pas touchés par la succession d'Etats. D'une façon générale, les colonies jouissaient d'un régime spécial en vertu de ce que l'on appelait une spécialité législative et conventionnelle. Elles possédaient une certaine personnalité internationale, de sorte qu'elles pouvaient posséder des biens à l'intérieur et en dehors de leur territoire. En conséquence, il n'y a pas de raison pour qu'une succession fasse perdre leurs biens à des colonies. En l'absence d'une réglementation régissant expressément la situation visée aux alinéas *b* et *e* du paragraphe 1, il était permis de se demander si, dans le cas d'un Etat qui était devenu un territoire dépendant, les biens qui, ayant appartenu à cet Etat, étaient passés à la puissance administrante devaient être encore considérés comme des biens du territoire dépendant.

14) Il convient de noter que, à la différence de ce que l'on a fait dans les autres alinéas du paragraphe 1, aux alinéas *b* et *e* on ne parle pas, au début de la phrase, de « biens d'Etat », mais de « biens » tout court. Cela a été fait intentionnellement pour que les biens dont il est question puissent inclure les biens qui, avant la période de dépendance, appartenaient au territoire de l'Etat nouvellement indépendant successeur, que ce territoire, pendant la période qui a précédé la dépendance, ait été un Etat indépendant ou une entité autonome d'une autre sorte telle qu'un groupe tribal ou une administration locale.

15) L'alinéa *c* du paragraphe 1 de l'article 14 traite de la répartition entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur des biens d'Etat immeubles de l'Etat prédécesseur, autres que ceux qui sont mentionnés à l'alinéa *b*, et situés hors du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, à la création desquels le territoire dépendant a contribué. De même que l'alinéa *b*, cette disposition a été introduite dans le paragraphe 1 durant l'examen en seconde lecture afin de rendre ce paragraphe aussi exhaustif que possible et, partant, d'éviter les difficultés d'interprétation auxquelles une lacune sur ce point risquerait de donner lieu. L'alinéa *c* correspond à la disposition de l'alinéa *f* qui concerne la répartition entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur des biens d'Etat meubles de l'Etat prédécesseur autres que les biens visés aux alinéas *d* et *e*, à la création desquels le territoire dépendant a contribué. Comme l'alinéa *e*, l'alinéa *f* traite de ces biens meubles indépendamment du fait qu'ils soient ou non situés dans le territoire de l'Etat prédécesseur, de l'Etat successeur ou d'un Etat

tiers. A ce propos, il est permis de se demander, par exemple, si les Etats successeurs peuvent revendiquer une partie de la souscription des Etats administrants au capital d'institutions financières internationales ou régionales, comme la Banque mondiale. Il ne semble pas y avoir de précédents concernant la répartition de ces avoirs entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, mais il se pourrait bien que la question se pose étant donné que la participation à divers organes intergouvernementaux de caractère technique est ouverte aux territoires dépendants ès qualités. Ces biens pourraient être considérés comme appartenant de droit au territoire dépendant dans la proportion correspondant à la part qu'il a prise à leur constitution. La Commission est d'avis que la règle énoncée à l'alinéa *f*, ainsi que la règle analogue prévue à l'alinéa *e*, permettra de résoudre plus facilement et conformément à l'équité bien des problèmes liés à cette question.

16) L'alinéa *d* du paragraphe 1 de l'article 14 se rapporte aux biens d'Etat meubles « liés à l'activité de l'Etat prédécesseur en relation avec le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats » et énonce la règle communément adoptée dans le cas du transfert d'une partie du territoire d'un Etat, de la séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat, et de la dissolution d'un Etat¹⁶⁹. Il convient de noter que la règle ne s'applique pas aux biens d'Etat meubles qui pourraient ne se trouver dans le territoire dépendant que provisoirement ou circonstanciellement (comme l'or de la Banque de France qui a été évacué en Afrique occidentale pendant la seconde guerre mondiale), puisqu'ils ne sont pas effectivement liés à l'activité de l'Etat « en relation avec le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats ».

17) On peut examiner la pratique des Etats relative à la règle énoncée au paragraphe 1 en se référant aux deux grandes catégories de biens d'Etat meubles, c'est-à-dire la monnaie et les fonds d'Etat.

18) La pratique des Etats en matière de monnaie n'est pas uniforme, encore qu'il soit fermement établi que le privilège d'émission appartient à l'Etat successeur, vu qu'il s'agit d'un droit régalien et d'un attribut de la puissance publique. De sorte que, en ce qui concerne le privilège d'émission, il n'y a pas de succession d'Etats; l'Etat prédécesseur perd son privilège d'émission dans le territoire dépendant et l'Etat nouvellement indépendant exerce le sien propre, qu'il tient de sa souveraineté, dès qu'il accède à l'indépendance. La question des signes monétaires émis dans le territoire dépendant par son propre institution d'émission ne relève pas non plus directement de la succession d'Etats.

19) Parmi les exemples qui peuvent être cités figure celui des diverses colonies d'Amérique latine qui ont accédé à l'indépendance au début du XIX^e siècle et dans lesquelles la monnaie espagnole ne fut généralement pas supprimée. Les diverses républiques se bornèrent à remplacer dans les pièces en circulation l'effigie et le nom du roi très catholique par un sceau, des armes ou des inscriptions propres au nouvel Etat, ou à dénommer

¹⁶⁹ Il y a lieu de se référer à cet égard aux paragraphes 8 à 11 du commentaire d'introduction à la section 2, qui s'appliquent au présent alinéa.

autrement le peso espagnol sans en modifier la valeur ou la structure monétaire.

20) Quant à l'Inde, elle succéda aux avoirs en livres de la Reserve Bank of India, estimés à 1 milliard 160 millions de livres¹⁷⁰. Mais l'utilisation n'en fut pas libre : elle s'opéra progressivement. Une somme de 65 millions de livres fut placée au crédit d'un compte libre et le reste, c'est-à-dire la majeure partie des avoirs, consigné dans un compte bloqué. Certaines sommes durent être transférées au Royaume-Uni par l'Inde au titre de fonds de roulement (« working balances ») et mises au crédit d'un compte ouvert par la Banque d'Angleterre au nom du Pakistan. Les conditions d'utilisation furent précisées en 1948 et 1949 par divers accords que le Royaume-Uni passa avec l'Inde et le Pakistan¹⁷¹.

21) Si le Gouvernement français a retiré ses signes monétaires des Etablissements français de l'Inde, il a cependant acquiescé à des compensations. L'article 23 de l'Accord franco-indien du 21 octobre 1954 dispose en effet que

Le Gouvernement français remboursera au Gouvernement de l'Inde, pendant une période d'un an à dater du transfert de facto, la valeur équivalente au pair, en livres sterling ou en roupies indiennes, de la monnaie retirée de la circulation dans les Etablissements après le transfert de facto¹⁷².

22) Comme la pratique des Etats n'est pas uniforme, il n'est pas possible d'énoncer une règle applicable à toutes les situations relatives à la succession en matière de monnaie. Il faut donc s'attacher à la situation concrète observable au jour de la succession d'Etats. Si l'émission de la monnaie est réalisée par un institut d'émission propre au territoire, l'indépendance ne modifiera pas la situation. En revanche, le maintien en circulation de la monnaie émise pour le territoire à partir et sous la responsabilité d'un institut « métropolitain » d'émission exige une couverture d'or et des réserves, pour les raisons déjà exposées dans le commentaire de l'article 13.

23) En ce qui concerne les fonds d'Etats, on peut citer les quelques exemples qui suivent. A la fin du mandat français, la Syrie et le Liban accédaient conjointement aux avoirs des « intérêts communs », comprenant la trésorerie de ces « intérêts » ainsi que les bénéfices retirés par les deux Etats de diverses concessions. Les deux pays succédèrent aux avoirs de la Banque de Syrie et du Liban, bien que la plus grande partie de ces avoirs fût bloquée et n'ait été libérée que progressivement, avec un étalement jusqu'en 1958¹⁷³. En ce qui concerne

les avances qu'il avait faites dans le passé pour combler les déficits budgétaires de la Birmanie, le Royaume-Uni renonça au remboursement de 15 millions de livres sterling et accorda pour le reste à la Birmanie un délai de vingt ans pour son remboursement sans intérêt à partir du 1^{er} avril 1952. L'ancienne puissance coloniale renonça au remboursement des dépenses qu'elle avait encourues pour l'administration civile de la Birmanie après 1945 pendant la période de reconstruction¹⁷⁴.

24) Le *paragraphe 2* concerne les cas d'Etats nouvellement indépendants formés de deux ou plusieurs territoires dépendants. Il dispose que les règles générales énoncées au paragraphe 1 de l'article 14 s'appliquent à de tels cas. A titre d'exemples de tels Etats nouvellement indépendants, on peut citer le Nigéria (issu de quatre anciens territoires : la colonie de Lagos, les deux protectorats du Nigéria septentrional et du Nigéria méridional, et la région nord du Territoire sous tutelle du Cameroun britannique), le Ghana (formé à partir de l'ancienne colonie de la Côte-de-l'Or, d'Achanti, du Protectorat des territoires septentrionaux et du Territoire sous tutelle du Togo), la Fédération de Malaisie (née en 1957 de la réunion de deux colonies de Malacca et de Penang et de neuf protectorats). La Commission ne voit pas de raison de s'écarter de la formule contenue au paragraphe 1 de l'article 30 de la Convention de Vienne de 1978, qui traite le cas des Etats nouvellement indépendants formés de deux ou plusieurs territoires de la même façon que celui des Etats nouvellement indépendants issus d'un territoire dépendant, aux fins de l'application des règles générales relatives à la succession aux traités.

25) Le *paragraphe 3* concerne un territoire dépendant qui devient partie du territoire d'un Etat existant autre que l'Etat qui administrait le territoire dépendant. Ainsi qu'on l'a expliqué plus haut¹⁷⁵, la Commission a jugé plus indiqué de traiter de ce cas en même temps que du cas des Etats nouvellement indépendants, à la différence de la Convention de Vienne de 1978 dans laquelle il est classé sous la « succession concernant une partie de territoire » en même temps que le cas du simple transfert d'une partie de territoire. L'association ou l'intégration à un Etat indépendant est un mode de réalisation du droit des peuples à l'autodétermination, exactement comme la création d'un Etat souverain et indépendant, ainsi que le dit clairement la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies. Il est donc plus logique d'inclure le présent paragraphe dans un article concernant les Etats nouvellement indépendants. Vu la ressemblance fondamentale des questions mises en jeu dans la succession en matière de biens d'Etat quand l'Etat successeur est un Etat nouvellement indépendant et quand un territoire dépendant s'est intégré ou associé à l'Etat successeur, le présent paragraphe appelle l'application aux deux cas des mêmes règles générales prévues au paragraphe 1 de l'article.

¹⁷⁰ Voir Accord financier relatif aux soldes en livres sterling de l'Inde (avec échange de notes), signé à Londres le 14 août 1947 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 11, p. 371).

¹⁷¹ Pour les détails, voir I. Paenson, *Les conséquences financières de la succession des Etats (1932-1953)*, Paris, Domat-Montchrestien, 1954, *passim*, et notamment p. 65, 66 et 80.

¹⁷² France, Ministère des affaires étrangères, *Recueil des traités et accords de la France, année 1962*, Paris 1962, p. 535; texte anglais dans : Inde, *Foreign Policy of India: Texts of Documents, 1947-64*, New Delhi, Lok Sabha (Secretariat), 1966, p. 212.

¹⁷³ Pour la Syrie, voir la convention de liquidation, la convention de règlement des créances et l'accord de paiement, tous trois en date du 7 février 1949 (*Journal officiel de la République française, Lois et décrets*, Paris, 82^e année, n° 60, 10 mars 1950, p. 2697 à 2700), et, pour le Liban, l'accord monétaire et financier franco-libanais du 24 janvier 1948 (*ibid.*, 81^e année, n° 64, 14 et 15 mars 1949, p. 2651 à 2654; et aussi Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 173, p. 99).

¹⁷⁴ Le Royaume-Uni remboursa aussi à la Birmanie les frais d'approvisionnement de l'armée britannique encourus par ce territoire pendant la campagne de 1942 et certains frais afférents à la démobilisation.

¹⁷⁵ Voir par. 75 ci-dessus.

26) Le *paragraphe 4* est une disposition qui confirme la primauté du principe de la souveraineté permanente de tous les peuples sur leurs richesses et leurs ressources naturelles sur les accords qui peuvent être conclus entre l'Etat prédécesseur et l'Etat nouvellement indépendant pour déterminer la succession des biens d'Etat autrement que par application des principes figurant dans l'article 14. Le principe de la souveraineté permanente de tous les peuples sur leurs richesses et leurs ressources naturelles a été affirmé de façon énergique dans plusieurs résolutions de l'Assemblée générale, ainsi que dans d'autres instruments des Nations Unies¹⁷⁶.

27) L'élaboration de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats sous les auspices de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement occupe une très grande place parmi les faits nouveaux qui se sont produits dans le système des Nations Unies en matière de souveraineté permanente sur les ressources naturelles. Cette charte, que l'Assemblée générale des Nations Unies a adoptée par sa résolution 3281 (XXIX) du 12 décembre 1974, devrait, selon la résolution, « constituer un instrument efficace en vue de la mise en place d'un nouveau système international de relations économiques fondé sur l'équité, l'égalité souveraine et l'interdépendance des intérêts des pays développés et des pays en voie de développement ». Parmi les quinze principes fondamentaux qui, selon cette charte (chap. I^{er}), doivent régir les relations économiques aussi bien que les politiques entre les Etats figure

*Réparation des injustices qui ont été imposées par la force et qui privent une nation des moyens naturels nécessaires à son développement normal**.

Les biens d'Etat comptent assurément au nombre de ces « moyens naturels nécessaires ». L'article 2 de cette charte (par. 1) indique que

Chaque Etat détient et exerce librement une souveraineté entière et permanente sur toutes ses richesses, ressources naturelles et activités économiques, y compris la possession et le droit de les utiliser et d'en disposer.

Explicitant le passage de la résolution déjà cité plus haut, le paragraphe 1 de l'article 16 précise que

Tous les Etats ont le droit et le devoir, individuellement et collectivement, d'éliminer le colonialisme [...], le néo-colonialisme [...] et leurs conséquences économiques et sociales, ce qui est un préalable du développement. Les Etats qui pratiquent semblables politiques de coercition sont économiquement responsables envers les pays, territoires et peuples en cause, auxquels ils doivent *restituer** toutes leurs ressources, naturelles ou autres, et qu'ils doivent indemniser intégralement pour l'exploitation, l'épuisement ou la détérioration de ces ressources. Il est du devoir de tous les Etats d'apporter une aide à ces pays, territoires et peuples.

28) L'Assemblée générale, convoquée en session extraordinaire pour la première fois dans l'histoire de

l'Organisation des Nations Unies pour débattre de problèmes économiques à la suite de la « crise de l'énergie », avait, dans sa Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international [résolution 3201 (S-VI) du 1^{er} mai 1974], rappelé amplement la « souveraineté permanente intégrale de chaque Etat sur ses ressources naturelles et sur toutes ses activités économiques ». A la section VIII de son Protocole concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international [résolution 3202 (S-VI) du 1^{er} mai 1974], il est dit que

Tous les efforts possibles devraient être faits :

a) Pour neutraliser les initiatives tendant à empêcher les Etats d'exercer librement et effectivement leurs droits à la souveraineté entière et permanente sur leurs ressources naturelles.

29) A l'instar des hommes devant la loi interne dans une société nationale, tous les Etats sont égaux, dit-on, sur le plan international. Mais cette égalité formelle se nourrit de flagrantes inégalités entre les Etats, aussi longtemps que la souveraineté, en tant que système de référence, ne s'enrichit pas de la dimension de l'indépendance économique. Lorsque les bases élémentaires de l'indépendance nationale sur le plan économique sont inexistantes, il est vain de parler du principe d'égalité souveraine des Etats. Si l'on veut réellement purger le principe de l'égalité souveraine des Etats de sa large part d'illusionnisme, il conviendrait donc d'adapter la formulation aux conditions modernes de façon à restituer à l'Etat les bases élémentaires de son indépendance nationale sur le plan économique. A cette fin, le principe d'indépendance économique, investi d'une fonction juridique neuve et capitale, et élevé de la sorte au rang d'un principe du droit international contemporain, doit se traduire en particulier par le droit des peuples à disposer de leurs ressources naturelles, ainsi que par la prohibition de toutes les formes d'intervention illégitime dans les affaires économiques des Etats et l'interdiction de l'emploi de la force et de toute forme de contrainte dans les relations économiques et commerciales. C'est sur la base de la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale, en date du 14 décembre 1960, qui n'a pas négligé le droit des peuples à disposer de leurs richesses naturelles, et surtout de la résolution 1803 (XVII) et des autres résolutions subséquentes, qui ont affirmé le principe de la souveraineté permanente des Etats sur leurs ressources naturelles¹⁷⁷, que l'on peut apprécier les efforts de l'Assemblée générale en vue de faire un acquis juridique de cet aspect fondamental du principe d'indépendance économique et de remédier au fait inquiétant que l'écart entre pays développés et pays en développement ne cesse de s'agrandir.

30) C'est par référence à ces principes qu'il convient d'apprécier la validité des accords dits de « coopération », ou de « dévolution », ainsi que tous les instruments bilatéraux qui, sous couleur d'établir des liens dits « spéciaux » ou « privilégiés » entre les nouveaux Etats et les anciennes puissances coloniales, imposent aux premiers des conditions excessives, ruineuses pour leur économie. La validité des rapports conventionnels de cette nature doit se mesurer au degré de respect que ceux-ci portent aux principes d'autodétermination po-

¹⁷⁶ Voir, par exemple, les résolutions de l'Assemblée générale 626 (VII) du 21 décembre 1952, 1803 (XVII) du 14 décembre 1962; 2158 (XXI) du 25 novembre 1966, 2386 (XXIII) du 19 novembre 1968 et 2692 (XXV) du 11 décembre 1970. Voir aussi les résolutions du Conseil économique et social 1737 (LIV) du 4 mai 1973 et 1956 (LIX) du 25 juillet 1975. Voir, en outre, art. 1^{er}, par. 2, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques [résolution 2200 A (XXI) de l'Assemblée générale, en date du 16 décembre 1966, annexe].

¹⁷⁷ Voir note 176 ci-dessus.

litique et d'indépendance économique. Quelques membres de la Commission ont exprimé l'opinion que les accords qui viendraient à y contrevenir devraient être frappés de nullité *ab initio*, sans même qu'il soit besoin d'attendre que le nouvel Etat soit en mesure d'en dénoncer formellement le caractère léonin. Leur invalidité doit procéder intrinsèquement du droit international contemporain, et non point seulement de leur dénonciation ultérieure.

31) C'est donc d'après leur contenu qu'il faut juger les accords de dévolution. Or ces accords ne respectent pas, ou ne respectent que rarement, les règles de la succession d'Etats. Ils imposent, en fait, de nouvelles conditions à l'indépendance des Etats. Par exemple, l'Etat nouvellement indépendant ne sera indépendant que s'il accepte de ne pas réclamer tels biens, d'assumer telles dettes, de reconduire telle législation, de respecter tel traité de la puissance administrante. C'est là la différence fondamentale avec les autres catégories de succession, où l'on doit admettre l'autonomie de la volonté des Etats contractants. Dans le cas des accords de dévolution, la liberté de conclure un accord aboutit à mettre des conditions à l'indépendance même d'un Etat. Par leur contenu restrictif, ces accords organisent la « liberté surveillée », l'indépendance conditionnelle, des Etats nouvellement indépendants. C'est pourquoi le problème de leur validité doit se poser en fonction de leur contenu.

32) Compte tenu des considérations qui précèdent, la Commission, tout en sachant que le principe de la souveraineté permanente sur les richesses et les ressources naturelles s'applique à *tous* les peuples et non pas seulement aux peuples des Etats nouvellement indépendants, a néanmoins jugé particulièrement indiqué et nécessaire de souligner ce principe dans le contexte de la succession d'Etats intéressant les Etats nouvellement indépendants.

Article 15. — Unification d'Etats

1. Lorsque deux ou plusieurs Etats s'unissent et forment ainsi un Etat successeur, les biens d'Etat des Etats prédécesseurs passent à l'Etat successeur.

2. Sans préjudice de la disposition du paragraphe 1, l'attribution des biens d'Etat des Etats prédécesseurs à l'Etat successeur ou à ses parties composantes est réglée par le droit interne de l'Etat successeur.

Commentaire

1) Dans le présent projet, la Commission utilise l'expression « unification d'Etats » dans le même sens qu'elle l'avait fait dans le projet d'articles de 1974 sur la succession d'Etats en matière de traités, à savoir l'« unification en un Etat de deux ou plusieurs Etats, dont chacun avait une personnalité internationale distincte à la date de la succession »¹⁷⁸. L'article 15 couvre le cas où un Etat fusionne avec un autre Etat même si la personnalité internationale de ce dernier subsiste après leur union. Il doit donc être distingué du cas où un Etat

nouvellement indépendant naît de deux ou plusieurs territoires dépendants ou du cas où un territoire dépendant s'intègre ou s'associe à un Etat préexistant, qui ont été traités à l'article 14.

2) Comme la Commission l'avait écrit en 1974, la succession d'Etats envisagée dans le présent article ne tient pas compte de la forme particulière de l'organisation constitutionnelle interne adoptée par l'Etat successeur :

L'unification peut conduire à un Etat entièrement unitaire, à une fédération ou à toute autre forme d'arrangement constitutionnel. En d'autres termes, le degré d'identité distincte que conservent les Etats originaires, après leur unification, dans le cadre de la constitution de l'Etat successeur ne joue aucun rôle pour l'application des dispositions [...].

S'agissant uniquement de l'unification de deux ou plusieurs Etats en un *Etat*, les associations d'Etats ayant le caractère d'organisations intergouvernementales — comme par exemple l'ONU, les institutions spécialisées, l'OEA, le Conseil de l'Europe, le CAEM, etc. — restent entièrement en dehors du champ d'application [...]. Il en est de même de certaines unions de caractère hybride qui peuvent paraître présenter une certaine analogie avec une unification d'Etats, mais n'aboutissent pas à la création d'un nouvel *Etat* et ne constituent donc pas une succession d'Etats¹⁷⁹.

3) L'article 15, qui énonce la règle juridique *internationale* régissant la succession aux biens d'Etat dans les cas d'unification d'Etats, se limite à poser une règle générale de passage des biens d'Etat des Etats prédécesseurs à l'Etat successeur, en renvoyant au droit interne de l'Etat successeur pour ce qui est de la répartition interne des biens qui passent à ce dernier. Le *paragraphe 1* dispose que, lorsque deux ou plusieurs Etats s'unissent et forment ainsi un Etat successeur, les biens d'Etat des Etats prédécesseurs passent à l'Etat successeur, et le *paragraphe 2* prévoit que l'affectation de ces biens, selon leur appartenance, à l'Etat successeur lui-même ou à ses parties composantes est régie par le droit interne de l'Etat successeur. La portée du *paragraphe 2* est cependant restreinte par les mots « sans préjudice de la disposition du *paragraphe 1* », qui indiquent que la disposition du *paragraphe 1* est la règle juridique internationale de base du présent article.

4) Le « droit interne » visé au *paragraphe 2* comprend en particulier la Constitution de l'Etat et toutes autres catégories de règles juridiques internes, écrites ou non écrites, y compris celles qui opèrent incorporation au droit interne d'accords internationaux¹⁸⁰.

Article 16. — Séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat

1. Lorsqu'une ou des parties du territoire d'un Etat s'en séparent et forment un Etat, et à moins que l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur n'en conviennent autrement :

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 263, par. 2 et 3 du commentaire.

¹⁸⁰ A titre d'exemple de ce droit interne, on peut citer la Constitution des Etats-Unis d'Amérique (art. IV, sect. 3) [*Notes et études documentaires*, Paris. La documentation française, n° 3267, 25 février 1966, p. 11]; les Constitutions suisses de 1848 (art. 33) et de 1874 (art. 22) [C. Hilty, *Les Constitutions fédérales de la Confédération suisse*, Neuchâtel, Attinger, impr., 1891, p. 451 et 443]; le projet de loi relative à la Malaisie du 9 juillet 1963 (sect. 75) [Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 750, p. 290 et 291].

¹⁷⁸ *Annuaire*... 1974, vol. II (1^{re} partie), p. 262 et 263, doc. A/9610/Rev.1, chap. II, sect. D, commentaire des articles 30 et 31, par. 1 Cf. art. 31 de la Convention de Vienne de 1978.

a) Les biens d'Etat immeubles de l'Etat prédécesseur situés dans le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats passent à l'Etat successeur;

b) Les biens d'Etat meubles de l'Etat prédécesseur liés à l'activité de l'Etat prédécesseur en relation avec le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats passent à l'Etat successeur;

c) Les biens d'Etat meubles de l'Etat prédécesseur, autres que ceux qui sont mentionnés à l'alinéa b, passent à l'Etat successeur dans une proportion équitable.

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

3. Les dispositions des paragraphes 1 et 2 sont sans préjudice de toute question de compensation équitable entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur qui pourrait se poser par suite d'une succession d'Etats.

Article 17. — Dissolution d'un Etat

1. Lorsqu'un Etat prédécesseur se dissout et cesse d'exister et que les parties de son territoire forment deux ou plusieurs Etats, et à moins que les Etats successeurs concernés n'en conviennent autrement :

a) Les biens d'Etat immeubles de l'Etat prédécesseur passent à l'Etat successeur dans le territoire duquel ils se trouvent;

b) Les biens d'Etat immeubles de l'Etat prédécesseur situés en dehors de son territoire passent aux Etats successeurs dans des proportions équitables;

c) Les biens d'Etats meubles de l'Etat prédécesseur liés à l'activité de l'Etat prédécesseur en relation avec les territoires auxquels se rapporte la succession d'Etats passent à l'Etat successeur concerné;

d) Les biens d'Etat meubles de l'Etat prédécesseur, autres que ceux qui sont mentionnés à l'alinéa c, passent aux Etats successeurs dans des proportions équitables.

2. Les dispositions du paragraphe 1 sont sans préjudice de toute question de compensation équitable entre les Etats successeurs qui pourrait se poser par suite d'une succession d'Etats.

Commentaire des articles 16 et 17

1) Les articles 16 et 17 concernent tous deux des cas où une partie ou des parties du territoire d'un Etat se séparent de cet Etat pour former un ou plusieurs Etats distincts. Toutefois, l'article 16 vise le cas de la sécession, dans lequel l'Etat prédécesseur continue à exister, tandis que l'article 17 a trait aux cas de la dissolution d'un Etat, dans lequel l'Etat prédécesseur cesse d'exister après la séparation de parties de son territoire.

2) Dans son projet d'articles provisoire de 1972 sur la succession d'Etats en matière de traités, la Commission, on s'en souvient, avait établi une nette distinction entre la dissolution d'un Etat et la séparation d'une partie d'un état (ou sécession)¹⁸¹. Cette approche ayant été contestée par un certain nombre d'Etats dans leurs observations sur le projet¹⁸² ainsi que par certains re-

présentants à la Sixième Commission lors de la vingthuitième session de l'Assemblée générale, la Commission avait, par la suite, dans son projet d'articles de 1974, modifié légèrement le traitement de ces deux cas. Tout en maintenant la distinction théorique entre dissolution d'un Etat et séparation de parties d'un Etat, elle avait réglé les deux cas simultanément dans un même article du point de vue des Etats successeurs (art. 33), tout en traitant dans une autre disposition du cas de la séparation de parties d'un Etat, considéré du point de vue de l'Etat prédécesseur, lorsque celui-ci continue d'exister (art. 34)¹⁸³.

3) S'agissant de la question de la succession en matière de biens d'Etat, la Commission estime que, vu les caractéristiques particulières de la succession dans ce domaine, il convient de maintenir la distinction entre sécession et dissolution. Selon elle, si cette distinction a été jugée valable pour la succession en matière de traités, elle l'est à plus forte raison pour la succession en matière de biens d'Etat. Si l'Etat prédécesseur survit, il ne saurait être dépouillé de tous ses biens d'Etat, et, s'il disparaît, ses biens d'Etat ne sauraient être laissés en déshérence.

4) L'alinéa a du paragraphe 1 des articles 16 et 17 établit, pour ce qui est du passage des biens d'Etat immeubles, une règle commune, selon laquelle, à moins qu'il n'en soit convenu autrement entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ou, lorsque l'Etat prédécesseur cesse d'exister, entre les Etats successeurs concernés, les biens d'Etat immeubles de l'Etat prédécesseur passent à l'Etat successeur sur le territoire duquel ils se trouvent. Ce dernier libellé, qui est employé à l'article 17, a été modifié à l'article 16 comme suit : « les biens d'Etat immeubles de l'Etat prédécesseur situés dans le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats passent à l'Etat successeur » — formulation qui est celle de l'alinéa a du paragraphe 1 de l'article 11. Comme on l'a déjà indiqué, la règle de base se retrouve, sous des formes légèrement différentes, pour toutes les catégories de succession d'Etats visées dans la section 2 de la deuxième partie du projet¹⁸⁴.

5) On peut citer, dans le présent contexte, quelques exemples pertinents tirés de la pratique des Etats. En ce qui concerne la séparation d'une partie ou de parties d'un Etat, visée à l'article 16, il faut commencer par noter qu'avant la création de l'ONU la plupart des cas de sécession étaient recherchés dans la « sécession de colonies », puisque celles-ci étaient considérées, par divers artifices juridico-politiques, comme faisant « partie intégrante de la métropole ». Ces cas ne peuvent donc pas intéresser l'hypothèse évoquée ici de la séparation de parties d'un Etat, car en droit international contemporain il s'agit d'Etats nouvellement indépendants, issus de la décolonisation dans le texte de la Charte des Nations Unies. Depuis la création de l'ONU, on peut citer au moins trois cas de sécession qui ne soient pas des cas de décolonisation : le Pakistan se séparant de l'Inde, Singapour quittant la Malaisie, et la sécession du Bangladesh. Dans le cas du Pakistan,

¹⁸¹ *Annuaire*... 1972, vol. II, p. 317 et 321, doc. A/8710/Rev.1, chap. II, sect. C, art 27 et 28.

¹⁸² *Annuaire*... 1974, vol. II (1^{re} partie), p. 70 et 71, doc. A/CN.4/278 et Add.1 à 6, par. 390 et 391.

¹⁸³ *Ibid.*, p. 270 et suiv., doc. A/9610/Rev.1, chap. II, sect. D, art. 33 et 34. Cf. art. 34 et 35 de la Convention de Vienne de 1978.

¹⁸⁴ Voir, ci-dessus, commentaire d'introduction à la section 2, par. 7.

selon un auteur, un comité d'experts s'était réuni le 18 juin 1947 pour examiner le problème de la répartition des biens des Indes britanniques, et la présomption guidant ses délibérations fut que « l'Inde demeurerait un constant sujet de droit international, tandis que le Pakistan serait considéré comme un Etat successeur »¹⁸⁵. Par conséquent, le Pakistan fut considéré comme successeur selon une pure fiction. Le 1^{er} décembre 1947, un arrangement fut conclu entre l'Inde et le Pakistan aux termes duquel chacun des deux dominions recevait la propriété des biens immeubles situés sur son territoire¹⁸⁶.

6) On trouve un exemple ancien de la pratique des Etats dans le traité du 19 avril 1839 concernant les Pays-Bas et la Belgique, qui disposait en son article 15 :

Les ouvrages d'utilité publique ou particulière, tels que canaux, routes ou autres de semblables nature, construits, en tout ou en partie, aux frais du Royaume des Pays-Bas appartiendront, avec les avantages et les charges qui y sont attachés, au pays où ils sont situés¹⁸⁷.

La même règle a été appliquée dans le cas de la Fédération de Rhodésie et du Nyassaland en 1963, après quoi « la propriété foncière de la Fédération située dans un territoire fut attribuée au souverain de ce territoire »¹⁸⁸.

7) Quant à la doctrine, elle n'est guère prolix sur cet aspect de la succession d'Etats qu'est la succession par sécession ou dissolution. On peut cependant citer les travaux de Sáchez de Bustamante y Sirvén, qui, à propos de la sécession, rappelle que

Dans la sphère des principes, il n'y a pas de difficultés pour tout ce qui concerne en général la transmission de la propriété publique, sauf le cas où la dévolution d'une chose déterminée est convenue pour des causes spéciales¹⁸⁹.

Il cite également le projet de code de droit international de E. Pessoa, lequel dispose en son article 10 que, « si un Etat se forme par émancipation d'une province [ou] région [...], lui sont transmis [...] les biens du domaine public et privé situés sur le territoire démembré »¹⁹⁰. Au sujet des cas de dissolution d'un Etat, le même auteur écrit ce qui suit :

Pour les cas de partage d'un Etat en deux ou plusieurs, et quand aucun des nouveaux ne conserve et ne perpétue la personnalité du disparu, il faut appliquer les doctrines que nous connaissons déjà [le principe du passage à l'Etat successeur] à la propriété publique et privée qui se trouve dans les limites de chacun des nouveaux [iii]¹⁹¹.

8) En ce qui concerne les biens d'Etat immeubles de l'Etat prédécesseur qui sont situés en dehors de son territoire, ils ne font l'objet d'aucune disposition particulière de l'article 16, conformément au principe général du passage des biens d'Etat appliqué dans la plupart des articles de la section 2 de la deuxième partie du projet selon lequel ces biens doivent se trouver dans le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats.

¹⁸⁵ D. P. O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law*, Cambridge, University Press, 1967, vol. I : *Internal Relations*, p. 220.

¹⁸⁶ *Ibid.*

¹⁸⁷ G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil de traités*, Gottingue, Dieterich, 1842, t. XVI, seconde partie, p. 783.

¹⁸⁸ O'Connell, *op. cit.*, p. 230.

¹⁸⁹ A. Sánchez de Bustamante y Sirvén, *Droit international public*, tr. P. Goulé, Paris, Sirey, 1936, t. III, p. 310.

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 281 et 282.

¹⁹¹ *Ibid.*, p. 335.

La règle commune énoncée à l'alinéa *a* du paragraphe 1 est toutefois tempérée dans les deux articles par les dispositions du paragraphe 3 de l'article 16 et du paragraphe 2 de l'article 17, respectivement, lesquels réservent toute question de compensation équitable qui pourrait se poser par suite d'une succession d'Etats. Cependant, en cas de dissolution de l'Etat prédécesseur, les biens d'Etat immeubles doivent naturellement passer aux Etats successeurs. En vertu de l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 17, ce passage doit s'effectuer dans des « proportions équitables ».

9) La règle qui précède est conforme à l'opinion des publicistes, qui estiment généralement que l'Etat prédécesseur, ayant complètement disparu, ne possède plus la capacité juridique d'être propriétaire, et que ses biens immeubles à l'étranger doivent donc passer à l'Etat ou aux Etats successeurs. C'est l'Etat successeur qui est le plus fondé à s'approprier ces biens car, après tout, il faisait partie de l'Etat qui a cessé d'exister. Il ne s'agit pas de dire qu'à l'extinction de l'Etat prédécesseur le successeur reçoit les biens d'Etat de ce dernier parce que, sans cela, ils deviendraient vacants et sans maître. La vacance de ces biens, si vacance il y a, n'est pas la raison du droit à succession : tout au plus en est-elle l'occasion. Quoi qu'il en soit, dans la pratique, ces biens sont généralement répartis entre les Etats successeurs sur la base d'accords spéciaux. Ainsi trouve-t-on, à l'article 7 de l'Accord du 23 mars 1906 touchant le règlement de questions économiques soulevées à l'occasion de la dissolution de l'union entre la Norvège et la Suède, les dispositions suivantes :

Le droit d'occupation de la maison du consulat à Londres, acquis pour le « Fonds commun des consultants » en 1877 et valable jusqu'en 1945, et dont jouit à présent le Consul général suédois à Londres, sera vendu par les soins du consulat général suédois. La vente ne sera définitive qu'après approbation des ministères des affaires étrangères suédois et norvégien. Le prix de vente sera partagé en deux parties égales entre la Suède et la Norvège¹⁹².

10) A propos d'un cas plus récent, un auteur rapporte que, lors de la dissolution de la Fédération de Rhodésie et du Nyassaland, en 1963, des accords furent conclus, pour la dévolution des biens situés hors du territoire de l'union, aux termes desquels la Rhodésie du Sud reçut la « Maison de Rhodésie » à Londres, et la Zambie la « Maison du Haut Commissariat pour la Rhodésie »¹⁹³.

11) L'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 16 et l'alinéa *c* du paragraphe 1 de l'article 17 énoncent la règle de base relative aux biens d'Etat meubles, qui est appliquée de façon constante dans toute la section 2 de la deuxième partie du projet. Cette règle dispose que les biens d'Etat meubles de l'Etat prédécesseur liés à l'activité de cet Etat en relation avec le(s) territoire(s) au(x)quel(s) se rapporte la succession passent à l'Etat successeur¹⁹⁴.

12) Quand le Pakistan s'est séparé de l'Inde, en vertu d'un arrangement signé le 1^{er} décembre 1947, beaucoup de marchandises, d'armes en particulier, furent dévolues à l'Inde, à charge pour elle de verser au Pakistan

¹⁹² E. Descamps et L. Renault, *Recueil international des traités du XX^e siècle, année 1906*, Paris, Rousseau [s.d.], p. 861 et 862.

¹⁹³ O'Connell, *op. cit.*, p. 231.

¹⁹⁴ Voir, ci-dessus, commentaire d'introduction à la section 2, par. 11.

une certaine somme destinée à lui faciliter la construction de fabriques d'armements¹⁹⁵. Lors de la dissolution de la Fédération de Rhodésie et du Nyassaland, le partage des actifs de l'institut commun d'émission ainsi que celui des réserves d'or et de devises s'est effectué proportionnellement au volume de la monnaie circulant ou détenue dans chacun des territoires de l'Etat prédécesseur devenus autant d'Etats successeurs¹⁹⁶.

13) *L'alinéa c du paragraphe 1 de l'article 16 et l'alinéa d du paragraphe 1 de l'article 17* énoncent une règle commune selon laquelle les biens d'Etat meubles de l'Etat prédécesseur autres que ceux qui sont liés à l'activité de cet Etat en relation avec le(s) territoire(s) au(x)quel(s) se rapporte la succession d'Etat passent à l'Etat ou aux Etats successeurs dans des proportions équitables. Cette référence à l'équité, élément clef du contenu matériel des dispositions concernant la répartition des biens et qui a donc le caractère d'une règle de droit international positif, a déjà fait l'objet d'explications¹⁹⁷.

14) On trouve dans l'Accord du 23 mars 1906 touchant le règlement de questions économiques soulevées à l'occasion de la dissolution de l'union entre la Norvège et la Suède les dispositions suivantes :

*Art. 6 — a) La Suède rachètera à la Norvège sa part [...] dans le mobilier se trouvant dans les légations à l'étranger et acheté pour le compte commun**. L'estimation des susdits mobiliers sera faite par des experts et soumise à l'approbation des ministères des affaires étrangères suédois et norvégien;

b) Le mobilier se trouvant dans les consulats et acheté pour le compte commun sera partagé entre la Suède et la Norvège, sans estimation préalable, de la manière suivante :

A la Suède seront attribués les mobiliers des consulats généraux de [...].

*A la Norvège, ceux des consulats généraux de [...]*¹⁹⁸.

15) La pratique suivie par la Pologne lorsque celle-ci s'est reconstituée en Etat en recouvrant des territoires sur l'Autriche-Hongrie, l'Allemagne et la Russie a consisté, comme on sait, à réclamer la propriété, à l'intérieur comme à l'extérieur, des biens ayant appartenu aux territoires qu'elle a repris ou à l'acquisition desquels ces territoires avaient contribué. La Pologne a réclamé sa part de ces biens, déterminée en fonction de la contribution des territoires qu'elle a récupérés. Cependant, il ne semble pas que cette règle ait toujours été retenue par la pratique diplomatique. A l'occasion du démembrement de la dynastie des Habsbourg, la Tchécoslovaquie avait demandé la restitution d'un certain nombre de bateaux et de remorqueurs pour la navigation sur le Danube. Une sentence arbitrale avait été rendue¹⁹⁹. La Tchécoslovaquie avait, en cours d'instance, présenté une réclamation tendant à se faire

reconnaître la propriété d'une partie des biens de certaines compagnies de navigation qui avaient appartenu à la monarchie hongroise et à l'Empire autrichien ou qui avaient été subventionnées par eux, motif pris de ce que ces intérêts avaient été acquis à l'aide de fonds

provenant de tous les pays constitutifs de l'ancien Empire autrichien et de l'ancienne Monarchie hongroise et de ce que lesdits pays, ayant contribué à cette acquisition en proportion des impôts versés par eux, étaient, dans la proportion correspondante, propriétaires des biens en question²⁰⁰.

La position de l'Autriche et de la Hongrie était qu'il ne s'agissait pas, tout d'abord, de biens *publics*, seuls susceptibles de passer aux Etats successeurs et qu'ensuite, en admettant même qu'ils eussent cette qualité en raison de la participation financière plus ou moins importante de la puissance publique, « les traités ne donnent pas de droits à la Tchécoslovaquie sur les biens publics autres que ceux qui sont situés en territoire tchécoslovaque »²⁰¹. L'arbitre n'a pas tranché le problème, invoquant son incompétence pour en connaître au regard des clauses des traités. Il n'existe pas de contrariété entre cette décision et le principe énoncé du passage des biens publics destinés à l'étranger. Il est évident qu'il est du pouvoir des Etats d'apporter conventionnellement une exception à un principe.

16) *Le paragraphe 2 de l'article 16* dispose que le paragraphe 1 du même article s'applique lorsqu'une partie du territoire d'un Etat se sépare de cet Etat et s'unit à un autre Etat existant. Il a déjà été fait mention de cette disposition dans le commentaire de l'article 13²⁰², où une distinction a été établie entre le cas en question et celui que visent les dispositions de l'article 13, à savoir le transfert d'une partie du territoire d'un Etat. Dans le projet de 1974 sur la succession en matière de traités, les situations visées au paragraphe 2 de l'article 16 et à l'article 13 faisaient l'objet d'une disposition unique²⁰³, car, en l'occurrence, il s'agissait dans les deux cas de l'applicabilité du même principe du droit des traités, celui de la variabilité des limites territoriales de l'application des traités. Toutefois, en ce qui concerne la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat, les deux situations présentent des différences et demandent à être réglées par des dispositions juridiques distinctes. Ces différences tiennent principalement au fait qu'il est ou non nécessaire de consulter la population du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, selon l'étendue de ce territoire, le nombre de ses habitants et, partant, son importance politique, économique et stratégique, ainsi qu'à la charge politique qui caractérise habituellement des circonstances de la succession d'Etats dans le cas visé au paragraphe 2 de l'article 16. Comme on l'a expliqué plus haut²⁰⁴, les différences qui en découlent sur le plan juridique sont de deux ordres. Premièrement, dans le cas visé au paragraphe 2 de l'article 16 qui est celui où une partie du territoire d'un Etat s'en sépare

¹⁹⁵ O'Connell, *op. cit.*, p. 220 et 221.

¹⁹⁶ *Ibid.*, p. 196.

¹⁹⁷ Voir par. 76 à 85 ci-dessus.

¹⁹⁸ Descamps et Renault, *op. cit.*, p. 860 et 861.

¹⁹⁹ Affaire relative à la cession de bateaux et de remorqueurs pour la navigation sur le Danube, puissances alliées (Grèce, Roumanie, Royaume serbo-slovène, Tchécoslovaquie) c. Allemagne, Autriche, Bulgarie et Hongrie [*Cession of vessels and tugs for navigation on the Danube, Decision: Paris, August 2, 1921; Arbitrator: Walker D. Hines (USA)*]. Voir Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. 1 (publication des Nations Unies, numéro de vente: 48.V.2), p. 97 à 212.

²⁰⁰ *Ibid.*, p. 120.

²⁰¹ *Ibid.*, p. 120 et 121. Il s'agissait des articles 208 du Traité de Saint-Germain-en-Laye et 191 du Traité de Trianon (cf. note 117 ci-dessus).

²⁰² Voir, ci-dessus, commentaire de l'article 13, par. 5, 9 et 10.

²⁰³ L'article 14, qui correspond à l'article 15 de la Convention de Vienne de 1978.

²⁰⁴ Voir, ci-dessus, commentaire de l'article 13, par. 9 et 10.

et s'unit à un autre Etat, l'accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ne se voit pas attribuer le rôle prééminent qu'il a dans l'article 13, où il s'agit du transfert d'une partie du territoire d'un Etat à un autre. Deuxièmement, contrairement à l'article 13, l'article 16 prévoit le passage à l'Etat successeur d'une troisième catégorie de biens d'Etat meubles, à savoir les biens d'Etat meubles de l'Etat prédécesseur autres que ceux qui étaient liés à l'activité de cet Etat en relation avec le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats.

17) Enfin, le *paragraphe 3 de l'article 16* et le *paragraphe 2 de l'article 17* énoncent une règle commune selon laquelle les règles générales de ces articles sont sans préjudice de toute question de compensation équitable qui pourrait se poser par suite d'une succession d'Etats. On trouve là un autre exemple, dans la section 2, d'une règle de droit international positif incluant la notion d'équité, dont il a déjà été question²⁰⁵. Elle est destinée à assurer une compensation équitable à tout Etat successeur aussi bien qu'à tout Etat prédécesseur qui se trouverait privé de sa part légitime par l'attribution exclusive de certains biens soit à l'Etat prédécesseur soit à l'Etat ou aux Etats successeurs, respectivement. Il peut arriver, par exemple, que la totalité ou la quasi-totalité des biens immeubles appartenant à l'Etat prédécesseur soient situés dans la partie de son territoire qui s'en sépare pour former un nouvel Etat, alors qu'ils ont été acquis par l'Etat prédécesseur à fonds communs. Si, en vertu de l'alinéa *a* du paragraphe 1 des articles 16 et 17, ces biens devaient passer à l'Etat successeur sur le territoire duquel ils sont situés, l'Etat prédécesseur pourrait se retrouver sans ressources ou avec des ressources insuffisantes pour pouvoir subsister en tant qu'entité viable. En pareil cas, la règle énoncée dans les paragraphes en question devra s'appliquer pour prévenir ce résultat inéquitable.

TROISIÈME PARTIE ARCHIVES D'ÉTAT

Observations générales

1) La Commission considère que les archives d'Etat, même si elles peuvent être traitées comme un type de bien d'Etat, constituent un cas très particulier dans le contexte de la succession d'Etats. On sait que le principe du passage des biens d'Etat pris *in abstracto* touche tous les biens, qu'ils soient mobiliers ou immobiliers, et peut s'appliquer facilement à des situations concrètes visant le transfert de biens tels que des locaux administratifs ou bâtiments de l'Etat, des casernes, des arsenaux, des barrages, des installations militaires, des centres de recherche de tous ordres, des usines, des manufactures, des matériels fixes ou roulants de chemin de fer, des aérodromes avec leurs équipements mobiliers ou immobiliers, des créances, des fonds et des signes monétaires, etc. Toutes ces catégories de biens d'Etat sont, en vertu même de leur nature, susceptibles d'appropriation et donc d'une attribution à l'Etat successeur, s'il y a lieu, en application des règles de la succession d'Etats. Tel n'est pas nécessairement le cas des archives, qui, par leur nature physique, leur

contenu et la fonction qu'elles remplissent, peuvent apparaître comme susceptibles d'intéresser, à la fois et simultanément, l'Etat prédécesseur autant que l'Etat successeur. Un bâtiment d'Etat situé sur le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats ne peut que revenir à l'Etat successeur et, en cas de pluralité d'Etats successeurs, aux Etats successeurs dans des proportions équitables. De même, des réserves monétaires — l'or, par exemple — peuvent *physiquement* passer à l'Etat successeur, ou être réparties entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ou entre plusieurs successeurs, si l'une ou l'autre solution est convenue entre les parties. Rien dans la nature physique des biens d'Etat de cette nature n'empêcherait la mise en œuvre de toute solution dont pourraient convenir les Etats intéressés.

2) Les archives peuvent au contraire se révéler indispensables, aussi bien à l'Etat successeur qu'à l'Etat prédécesseur, et leur nature ne permet pas de les diviser ou de les découper. Toutefois, les archives d'Etat sont des biens qui ont la particularité de pouvoir être reproduits, ce qui n'est pas le cas des autres biens immobiliers ou mobiliers faisant l'objet de la succession d'Etats. De tous les biens d'Etat, seules les archives sont ainsi susceptibles de dédoublement, ce qui permet de satisfaire le droit de l'Etat successeur à leur récupération et l'intérêt de l'Etat prédécesseur à leur utilisation.

3) Il convient d'insister davantage encore sur ce point à l'époque actuelle où, grâce à la révolution technologique, des documents de tout type ou presque peuvent être reproduits facilement et avec la plus grande rapidité.

4) Jalousement conservées, les archives constituent, comme on l'a entrevu ci-dessus, le moyen indispensable d'administration d'une collectivité. Elles expriment et permettent à la fois la gestion de l'Etat, tout comme elles enferment les replis de l'histoire de l'humanité; de ce fait, elles sont utiles aussi bien au chercheur qu'à l'administrateur. Secrètes ou accessibles au public, elles représentent un patrimoine et un bien public dont l'Etat assure généralement l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité. Selon des experts réunis par l'Unesco en mars 1976 :

Les archives forment une part essentielle du patrimoine de toute communauté nationale. Non seulement elles témoignent du développement historique, culturel et économique de tout pays et fournissent la base sur laquelle repose l'identité nationale, mais elles constituent également les titres essentiels permettant de faire valoir les droits des citoyens individuels²⁰⁶.

5) Les effets destructeurs des guerres ont porté des coups sévères à l'intégrité des fonds d'archives. L'importance de ces documents est parfois telle que le vainqueur s'empresse de faire évacuer sur son territoire ces précieuses sources d'information. Les affrontements armés n'ont pas pour conséquence uniquement l'éventuelle occupation d'une terre, mais aussi le dépouillement du terrier. Tous ou presque tous les traités d'an-

²⁰⁵ Voir par. 76 à 85 ci-dessus.

²⁰⁶ Unesco, « Final report of consultation group to prepare a report on the possibility of transferring documents from archives constituted within the territory of other countries » (CC-76/WS/9), p. 2. La consultation a eu lieu avec la collaboration du Conseil international des archives.

nexion en Europe depuis le Moyen Age ont imposé aux vaincus la remise des archives appartenant au territoire cédé ou le concernant. Sans illusion sur la pratique draconienne des vainqueurs, qui emportaient les archives en bousculant sans ménagement les fonds constitués, la doctrine considérait les clauses de remise des archives à l'Etat annexant comme sous-entendues dans les rares traités où elles avaient été omises²⁰⁷. Ces pratiques étaient de tous les temps et de tous les pays. C'est que les archives remises à l'Etat successeur — par la force en cas de besoin — servaient avant tout comme moyens de preuve et en tant que « titres de propriété » sur le territoire annexé, et étaient utilisées — et le sont davantage encore aujourd'hui — comme moyens d'administration du territoire.

6) Des différends ont sans cesse surgi à propos des archives d'Etat, dont ils montrent l'importance dans les affaires intérieures ainsi que dans les relations internationales, et de nombreux accords ont été conclus en vue du règlement de ces différends²⁰⁸.

7) En analysant la pratique des Etats, telle qu'elle ressort de ces accords, on peut, comme l'a fait un auteur²⁰⁹, dégager plusieurs conclusions qu'il est possible de résumer comme suit :

a) Les clauses archivistiques sont très fréquentes lorsqu'il s'agit de traités de cessions de territoires conclus entre puissances européennes, et presque toujours absentes lorsqu'il est question de cas de décolonisation;

b) Les enlèvements d'archives sont de tous les temps et de tous les lieux. Leur restitution à leur titulaire de droit finit presque toujours par avoir lieu à plus ou moins long terme, sauf, semble-t-il, dans les cas de décolonisation. Mais le temps n'a pas encore déroulé toute sa durée et fait son œuvre en ce domaine;

c) Les archives à caractère administratif ou technique concernant le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats passent à l'Etat successeur dans toutes les catégories de succession d'Etats et en général sans grandes difficultés;

d) Les archives à caractère historique passent à l'Etat successeur un peu en fonction des circonstances, sans que les archivistes puissent toujours expliquer leur transfert à l'Etat successeur, ni, à l'inverse, les juristes leur conservation par l'Etat prédécesseur.

²⁰⁷ L. Jacob, *La clause de livraison des archives publiques dans les traités d'annexion*, Paris, Giard et Brière, 1915 [thèse], *passim*, et notamment p. 40 et 49.

²⁰⁸ On trouvera un tableau non exhaustif des traités et conventions contenant des dispositions relatives au passage d'archives en cas de succession d'Etats depuis 1600, dans *Annuaire... 1979*, vol. II (1^{re} partie), p. 88 et suiv., doc. A/CN.4/322 et Add.1 et 2.

²⁰⁹ Voir Ch. Kecskeméti, « Les contentieux archivistiques : étude préliminaire sur les principes et les critères à retenir lors des négociations », document Unesco PGI-77/WS/1, reproduit dans Conseil international des archives, *Actes de la dix-septième Conférence internationale des archives : constitution et reconstitution des patrimoines archivistiques nationaux*, Paris, Imprimerie nationale, 1980. Cette étude a constitué en fin de compte la substance du document de l'Unesco intitulé « Rapport du Directeur général sur l'étude des problèmes relatifs aux transferts vers les pays d'origine des documents provenant d'archives constituées sur le territoire d'autres pays » (doc. 20 C/102 du 24 août 1978).

8) Pour ce qui est de la première conclusion, pratiquement tous les traités de cession de territoire conclus en Europe depuis le Moyen Age prévoient des clauses particulières, et le plus souvent très précises, relatives au sort des archives des territoires auxquels se rapporte la succession d'Etats²¹⁰. Les catégories de successions d'Etats visées dans ces traités recouvrent, *grosso modo*, dans la classification retenue par la CDI, ceux du transfert d'une partie du territoire d'un Etat à un autre et de la séparation d'une ou de plusieurs parties du territoire d'un Etat.

9) A l'inverse, dans les cas modernes de décolonisation, on ne relève que fort peu — en dépit du très grand nombre d'Etats nouvellement indépendants — de stipulations conventionnelles consacrées au sort des archives. L'absence de clauses archivistiques dans les accords concernant l'indépendance de territoires coloniaux paraît d'autant plus surprenante que ces accords, fort nombreux du reste, règlent pourtant la succession aux biens non seulement immobiliers, mais aussi mobiliers, c'est-à-dire de même nature que les archives elles-mêmes²¹¹.

10) Les raisons sont nombreuses. Par exemple, la décolonisation ne peut pas être d'emblée un phénomène de totalité et d'instantanéité; elle est plutôt, au moins au départ, purement nominale en attendant d'aller vers son approfondissement progressif, de sorte que le problème des archives est rarement posé par priorité dans ce phénomène de superficialité que revêt presque nécessairement la décolonisation première. Les Etats nouvellement indépendants subissent d'emblée la tyrannie des problèmes quotidiens et sont confrontés immédiatement à des priorités économiques ou autres

²¹⁰ Jacob, *op. cit.*

²¹¹ On peut relever un très grand nombre de traités relatifs à des transferts d'archives judiciaires dans des cas de décolonisation. Mais il s'agit là de transferts de dossiers judiciaires pour des litiges encore en instance devant des juridictions d'appel ou de cassation situées sur le territoire de l'ancienne puissance administrante et intéressant des ressortissants de l'Etat nouvellement indépendant. L'Etat prédécesseur ne peut en effet continuer à juger des affaires relevant désormais de la souveraineté judiciaire de l'Etat successeur. On peut citer de nombreux accords à ce sujet. Voir, par exemple, pour la France et les territoires devenus indépendants : accord France/République centrafricaine du 12 juillet 1960 relatif aux dispositions transitoires en matière de justice (*Journal officiel de la République française, Lois et décrets*, Paris, 92^e année, n° 176, 30 juillet 1960, p. 7043, et *Documentation concernant la succession d'Etats dans les matières autres que les traités* [publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F.77/V.9], p. 150); accord France/Tchad du même jour (*Journal officiel...*, p. 7044, et *Documentation...*, p. 157); accord France/Congo du même jour (*Journal officiel...*, p. 7043, et *Documentation...*, p. 163); accord France/Gabon du 15 juillet 1960 (*Journal officiel...*, p. 7048, et *Documentation...*, p. 182); accord France/Madagascar du 2 avril 1960 (*Journal officiel...*, 92^e année, n° 153, 2 juillet 1960, p. 5968, et *Documentation...*, p. 290); accord France/Fédération du Mali, du 4 avril 1960 (*Journal officiel...*, p. 5969, et *Documentation...*, p. 315); échange de lettres France/Haute-Volta du 24 avril 1961 relatif au transfert des dossiers en instance devant le Conseil d'Etat et la Cour de cassation (*Journal officiel...*, 94^e année, n° 30, 5-6 février 1962, p. 1315, et *Documentation...*, p. 439); échange de lettres France/Dahomey du 24 avril 1961 (*Journal officiel...*, p. 1285, et *Documentation...*, p. 128); échange de lettres France/Mauritanie du 19 juin 1961 (*Journal officiel...*, p. 1335, et *Documentation...*, p. 343); échange de lettres France/Niger du 24 avril 1961 (*Journal officiel...*, p. 1306, et *Documentation...*, p. 372); France/Côte d'Ivoire du 24 avril 1961 (*Journal officiel...*, p. 1269, et *Documentation...*, p. 231).

qui les absorbent et les empêchent de percevoir tout de suite l'importance des archives pour leur propre développement. De surcroît, le sous-développement hérité dans tous les domaines par les Etats nouvellement indépendants s'exprime précisément aussi dans un apparent désintéressement à l'égard de l'exercice d'un droit à la récupération des archives. Enfin, le rapport des forces entre l'ex-puissance administrante et l'Etat nouvellement indépendant permet la plupart du temps à la première d'éluder le problème du transfert des archives et de faire prévaloir des solutions unilatérales dans ce domaine.

11) Vu ce contexte historique, la Commission tient à souligner combien il importe que les Etats coopèrent étroitement en vue de résoudre les contentieux archivistiques, en tenant compte tout particulièrement des recommandations pertinentes d'organisations internationales telles que l'Unesco, qui expriment les exigences modernes des Etats en ce qui concerne le droit aux archives et au patrimoine culturel²¹². Il devrait être fait obligation aux Etats prédécesseurs et aux Etats successeurs de négocier de bonne foi et avec la détermination irréprochable de parvenir à une solution satisfaisante pour résoudre ces contentieux. Le Directeur général de l'Unesco écrit que

Comme le caractère patrimonial des archives en tant que biens d'Etat procède de la souveraineté même de l'Etat, les problèmes liés à la propriété et au transfert d'archives d'Etat sont essentiellement de nature juridique. Il convient donc de les résoudre essentiellement par la voie de négociations et d'accords bilatéraux ou multilatéraux entre les Etats intéressés²¹³.

SECTION 1. — INTRODUCTION

Article 18. — Portée des articles de la présente partie

Les articles de la présente partie s'appliquent aux effets de la succession d'Etats en matière d'archives d'Etat.

Commentaire

Le présent article correspond à l'article 7 de la deuxième partie concernant les biens d'Etat et reproduit son libellé, avec la substitution nécessaire du mot « archives » au mot « biens ». Il a pour but de préciser que la troisième partie du projet vise spécifiquement les archives d'Etat, telles qu'elles sont définies dans l'article suivant. Comme il a déjà été indiqué²¹⁴, bien qu'elles puissent être considérées comme des biens d'Etat, les archives d'Etat constituent un cas très particulier dans le contexte de la succession d'Etats. Les archives d'Etat possèdent des caractéristiques intrinsèques, qui confèrent une nature spécifique aux contentieux qu'elles provoquent et qui appellent des dispositions normatives particulières. C'est pour mieux aider à résoudre ces contentieux entre Etats que des règles appropriées, mieux adaptées au cas spécifique envisagé, ont été rédigées et font l'objet de la présente partie.

²¹² Pour d'autres renseignements sur cette question, voir, ci-dessous, commentaire de l'article 26, par. 27 et suiv.

²¹³ Unesco, doc. 20 C/102, par. 19 (cf. note 209 ci-dessus).

²¹⁴ Voir, ci-dessus, paragraphe 1 des observations générales relatives à la présente partie.

Article 19. — Archives d'Etat

Aux fins des présents articles, les « archives d'Etat » s'entendent de tous les documents, quelle qu'en soit la nature, qui, à la date de la succession d'Etats, appartenaient à l'Etat prédécesseur conformément à son droit interne et étaient gardés par lui en qualité d'archives.

Commentaire

1) L'article 19 définit l'expression « archives d'Etat » telle qu'elle est utilisée dans les présents articles. Cette expression s'entend de tous documents, quelle qu'en soit la nature, remplissant deux conditions. Il doit s'agir de documents qui, premièrement, « appartenaient à l'Etat prédécesseur conformément à son droit interne » et, deuxièmement, « étaient conservés par [l'Etat prédécesseur] en cette qualité d'archives ». La première condition est donc calquée sur la formule de *renvoi* au droit interne adoptée à l'article 8, qui définit l'expression « biens d'Etat ». Mais la seconde condition n'est pas limitée par les mots « conformément à son droit interne ». En détachant du droit interne d'un Etat ce second élément, la Commission a cherché à éviter une situation peu souhaitable où certains Etats prédécesseurs pourraient soustraire le gros des documents publics d'origine récente — les « archives vivantes » — à l'application des présents articles pour la simple raison que leur droit interne ne les qualifie pas d'archives. Il faut signaler que, dans un certain nombre de pays, de telles « archives vivantes » ne sont classées « archives » qu'au bout d'un certain temps — vingt ou trente ans, par exemple.

2) Bien que la science archivistique entende généralement par « archives » :

a) La documentation constituée par des institutions ou des personnes physiques ou morales du fait de leur activité et délibérément conservée;

b) L'institution qui gère cette documentation;

c) Les locaux qui les abritent²¹⁵,

les présents articles traitent de « tous documents, quelle qu'en soit la nature », soit de la catégorie *a* exclusivement. Les autres catégories, à savoir les institutions administratives ainsi que les locaux de celles-ci, sont considérées comme des biens immobiliers et relèvent en conséquence de la deuxième partie du présent projet.

3) L'expression « documents » (quelle qu'en soit la nature) doit être interprétée au sens le plus large. Le document d'archives est tout ce qui contient des « données authentiques qui peuvent servir à des buts scientifiques, officiels et pratiques », selon la réponse de la Yougoslavie au questionnaire établi par la Conférence internationale de la Table ronde des archives²¹⁶. Ces documents peuvent relever de l'écrit ou de ce qui ne l'est pas, et être établis sur des matières très diverses telles que papier, parchemin, tissu, pierre, bois, verre, pellicule, etc.

²¹⁵ Direction des archives de France, *Actes de la septième Conférence internationale de la Table ronde des archives : le concept d'archives et les frontières de l'archivistique*, Paris, Imprimerie nationale, 1963, p. 9.

²¹⁶ *Ibid.*, p. 10.

4) Certes, « la conservation des sources écrites » demeure la base même de la constitution des archives d'un Etat, mais le critère de la présentation matérielle de l'objet et même celui de sa provenance jouent un rôle dans la définition du document d'archives. Des gravures, des dessins, des plans ne comportant aucune « écriture » peuvent être des pièces d'archives. Des pièces numismatiques font parfois partie intégrante des archives. Il ne s'agit pas seulement de papiers-monnaies historiques ou d'échantillons ou de matrices ou de spécimens de billets de banque ou de coins. Il existe même des pièces de monnaie dans des archives nationales ou dans des bibliothèques nationales. Le fait est signalé en Roumanie, en Italie, au Portugal, au Royaume-Uni (où le Public Record Office possède une collection de coins et de fausses pièces) et en France (où la Bibliothèque nationale, à Paris, abrite une grande collection numismatique du Cabinet des médailles). Des documents iconographiques, qui normalement ont vocation pour rejoindre des musées, sont parfois conservés dans des institutions d'archives nationales, en raison le plus souvent de leur appartenance intime ou annexe à des archives. Des documents iconographiques liés à des personnalités ou à des événements politiques sont classés et gérés dans le cadre des archives nationales. C'est le cas au Royaume-Uni, où le Public Record Office abrite un grand nombre de documents iconographiques ainsi qu'une grande série de dessins techniques provenant du Patent Office Library, en Italie, où l'Archivio centrale dello Stato conserve des photographies de tous les personnages politiques, scientifiques, ecclésiastiques, en Argentine, où l'Archivo gráfico remplit la même fonction. Font partie des archives proprement dites les épreuves photographiques dans certains pays. Ainsi, en Pologne, les Archives nationales reçoivent des épreuves des agences photographiques d'Etat. Certains documents sonores et certains films cinématographiques sont considérés comme des « archives » dans de nombreuses législations nationales (France, Suède, Tchécoslovaquie, par exemple) et attribués de ce fait et dans certaines conditions tantôt à l'administration des archives d'Etat, tantôt à des bibliothèques ou musées, tantôt à d'autres institutions. Lorsqu'ils sont attribués à l'administration des archives d'Etat, ces documents sonores doivent être considérés comme faisant partie intégrante des archives et suivre le sort de ces dernières en cas de succession d'Etats. Aux Etats-Unis d'Amérique, les films commerciaux sont soumis au copyright et enregistrés par la Library of Congress, tandis que les œuvres cinématographiques réalisées par l'armée et certaines institutions publiques américaines sont versées aux archives d'Etat. En Finlande, un comité présidé par le Directeur des Archives nationales veille à la création et à la conservation des archives cinématographiques²¹⁷.

5) L'expression « documents, quelle qu'en soit la nature » est censée viser des documents quel qu'en soit le sujet (diplomatique, politique, administratif, militaire, civil, ecclésiastique, historique, géographique, législatif, judiciaire, financier, fiscal, cadastral, etc.), quelle qu'en soit la nature (documents manuscrits ou imprimés, dessins, photographies, leurs originaux ou leurs

copies, etc.), quelle qu'en soit la présentation matérielle (papier, parchemin, pierre, bois, ivoire, pellicule, cire, etc.) et quelle qu'en soit l'appartenance, qu'ils fassent ou non partie d'une collection.

6) L'expression « documents, quelle qu'en soit la nature » ne s'entend toutefois pas des objets d'art en tant que tels et non en tant que pièces d'archives qui peuvent en outre avoir une valeur culturelle et historique. Le passage de ces objets est soit pris en considération dans les dispositions relatives aux biens d'Etat, soit traité du point de vue de leur retour ou de leur restitution plutôt que comme un problème de succession d'Etats.

7) Les instruments diplomatiques utilisent des expressions diverses pour désigner les archives qui tombent sous le coup du présent article. Ils citent par exemple nommément « les archives, registres, plans, titres et documents de toute nature »²¹⁸, « les archives, documents et registres concernant l'administration civile, militaire et judiciaire des territoires cédés »²¹⁹, « tous les titres, plans, matrices cadastrales, registres et papiers »²²⁰, « toutes archives du gouvernement et tous rapports, papiers ou documents qui ont trait à la cession ou aux droits et à la propriété des habitants des îles cédées »²²¹, « tous les documents se rapportant exclusivement à la souveraineté abandonnée ou cédée [...] », les archives officielles, exécutives aussi bien que judiciaires »²²², les « documents, actes et archives [...] », les registres de l'état civil, les registres fonciers, les registres cadastraux [...] »²²³, etc.

8) On trouve une définition très détaillée de l'expression « archives » à l'article 2 de l'Accord du 23 décembre 1950 entre l'Italie et la Yougoslavie²²⁴, conclu à la

²¹⁸ Expression figurant dans plusieurs dispositions du Traité de Versailles du 28 juin 1919 : part. III, sect. I, art. 38, concernant l'Allemagne et la Belgique; sect. V, art. 52, concernant l'Allemagne et la France pour l'Alsace-Lorraine; sect. VIII, art. 158, concernant l'Allemagne et le Japon pour le Chantoung (G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil de traités*, 3^e série, Leipzig, Weicher, 1923, t. XI, p. 358, 380, 381 et 443); ainsi que dans le Traité de Saint-Germain-en-Laye du 10 septembre 1919 : art. 93, concernant l'Autriche (*ibid.*, p. 715); et dans le Traité de Trianon du 4 juin 1920 : art. 77, concernant la Hongrie (*ibid.*, 1924, t. XII, p. 443).

²¹⁹ Art. 3 du Traité de paix entre l'Empire allemand et la France, signé à Francfort le 10 mai 1871 (G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Gottingue, Dieterich, 1874, t. XIX, p. 689).

²²⁰ Art. 8 de la Convention additionnelle au Traité de paix, signée à Francfort le 11 décembre 1871 (*ibid.*, 1875, t. XX, p. 854).

²²¹ Art. 1^{er}, par. 3 de la Convention entre les Etats-Unis d'Amérique et le Danemark au sujet de la cession des Antilles danoises, signée à New York le 4 août 1916 (texte anglais dans *Supplement to the American Journal of International Law*, 1917, New York, Oxford University Press, vol. 11, p. 55; texte français dans *Revue générale de droit international public*, Paris, t. XXIV, 1917, p. 454).

²²² Art. VIII du Traité de paix entre l'Espagne et les Etats-Unis d'Amérique, signé à Paris le 10 décembre 1898 (texte anglais dans W. M. Malloy, éd., *Treaties, Conventions, International Acts, Protocols and Agreements between the United States of America and other Powers, 1776-1909*, Washington (D.C.), Government Printing Office, 1910, vol. II, p. 1693; texte français dans *Revue générale de droit international public*, Paris, t. VI, 1899, p. 600).

²²³ Art. 8 du Traité de frontière entre les Pays-Bas et la République fédérale d'Allemagne, signé à La Haye le 8 avril 1960 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 508, p. 155).

²²⁴ Accord, signé à Rome le 23 décembre 1950, entre la République italienne et la République populaire fédérale de Yougoslavie concernant la répartition des archives et des documents d'ordre administratif ou d'intérêt historique se rapportant aux territoires cédés aux termes du Traité de paix (*ibid.*, vol. 171, p. 292 et 294).

²¹⁷ Pour d'autres exemples, *ibid.*, p. 30 et 31.

suite du Traité de paix du 10 février 1947. Elle embrasse les archives historiques ou d'intérêt culturel ainsi que les archives administratives, et, parmi ces dernières, les documents intéressants à la fois tous les services publics, les diverses catégories de la population, les catégories de biens, de situations ou de rapports, juridiques privés. Cet article 2 se lit ainsi :

Sont visés sous la dénomination d'archives et documents d'ordre administratif aussi bien les actes de l'administration centrale que ceux des administrations publiques locales.

Sont particulièrement [visés] :

— les actes [...] tels que registres, cartes et plans cadastraux, plans, dessins, projets, statistiques et autres documents similaires des administrations techniques, concernant entre autres les travaux publics, les chemins de fer, les mines, les eaux publiques, les ports et les chantiers maritimes;

— les actes intéressant soit l'ensemble soit une catégorie de la population tels que : actes de l'état civil, statistiques, registres ou autres preuves documentaires de diplômes d'instruction ou de certificats d'aptitude à l'exercice de certaines professions;

— les actes concernant certaines catégories de biens, de situations ou de rapports juridiques privés, tels que : actes notariés, dossiers judiciaires, y compris les dépôts judiciaires en argent et autres valeurs [...];

Sous la dénomination d'archives et documents historiques sont visés, outre le matériel d'archives d'intérêt historique proprement dit, les documents, les actes, les plans et les projets concernant les monuments d'intérêt historique et culturel.

9) Il convient de noter qu'on ne peut établir aucune distinction absolue entre les « archives » et les « bibliothèques ». Si les archives sont généralement considérées comme des « documents faisant partie d'ensembles organiques » et les bibliothèques comme composées de livres constituant des « unités isolées ou individuelles », il n'en reste pas moins que la distinction n'est pas absolue, de sorte que des documents d'archives sont souvent reçus dans les bibliothèques, et, inversement, des pièces de bibliothèques sont parfois accueillies dans les archives. L'entrée de documents de bibliothèques dans les archives ne vaut pas seulement pour des livres rares ou épuisés, assimilables ainsi à des « unités isolées », ou pour des manuscrits, qui, par nature, possèdent ce caractère d'être des « unités isolées ». A l'inverse, des bibliothèques achètent ou reçoivent en dons ou en legs des archives de personnalités ou d'hommes d'Etat. Ainsi, entre archives et bibliothèques existent des zones particulières d'interférence, étendues par le système du dépôt légal, notamment de la presse, dans certains pays, et par le fait que l'administration des archives est parfois la rédactrice de publications officielles ou l'éditrice de l'administration.

10) De la même manière, il n'y a pas de cloisonnement étanche entre « archives » et « musées » : certaines archives figurent dans des musées et divers objets de musées se trouvent dans des archives. Selon Yves Pérotin :

[...] En Angleterre, on estime qu'il est normal que des documents d'archives liés à des fonds muséographiques les suivent et inversement que certains objets (comme des coffres) suivent la destinée des papiers; [...] localement, les musées possèdent des documents d'archives achetés, reçus en dons ou provenant de sociétés savantes. [...] Aux Pays-Bas, on cite comme documents légitimement conservés dans les musées des atlas historiques, et comme cas inverse des matrices de sceaux conservées aux archives. Il est parlé par l'Etat de Westphalie des coffres et autres objets liés par desti-

nation aux archives [...], [...] les fonds de documents manuscrits conservés à titre provisoire dans les musées de l'URSS sont contrôlés par l'administration des archives; les grands « archives-musées » autonomes, créés par résolution spéciale (Gorki, Mendéléiev, etc.) n'y échappent pas [...]

[...] Au Portugal, [...] le musée régional de Viseu conserve une partie des parchemins du chapitre cathédral du siège, dont le reste est aux archives du district ou à Lisbonne, à la Torre do Tombo. [...] En Turquie, [...] les archives du palais des anciens sultans demeurent au musée Topkapi-Sarayi avec une partie des registres des tribunaux religieux, registres dont les homologues provinciaux sont, en dix-neuf cas exactement, conservés dans les musées²²⁵.

Article 20. — Effets du passage des archives d'Etat

Une succession d'Etats emporte l'extinction des droits de l'Etat prédécesseur et la naissance de ceux de l'Etat successeur sur les archives d'Etat qui passent à l'Etat successeur conformément aux dispositions des articles de la présente partie.

Article 21. — Date du passage des archives d'Etat

A moins qu'il n'en soit autrement convenu ou décidé, la date du passage des archives d'Etat est celle de la succession d'Etats.

Article 22. — Passage des archives d'Etat sans compensation

Sous réserve des dispositions des articles de la présente partie et à moins qu'il n'en soit autrement convenu ou décidé, le passage des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur s'opère sans compensation.

Article 23. — Absence d'effets d'une succession d'Etats sur les archives d'un Etat tiers

Une succession d'Etats n'affecte pas en tant que telle les archives d'Etat qui, à la date de la succession d'Etats, sont situées sur le territoire de l'Etat prédécesseur et qui, à cette date, appartiennent à un Etat tiers conformément au droit interne de l'Etat prédécesseur.

Commentaire des articles 20, 21, 22 et 23

1) Ayant décidé de consacrer une partie distincte aux archives d'Etat, la Commission a jugé bon d'inclure dans la section 1 quelques articles préliminaires en guise de dispositions générales, sur le modèle suivi dans les parties relatives aux biens d'Etat et aux dettes d'Etat, afin d'accentuer la spécificité de la matière des archives d'Etat par rapport à celles des biens d'Etat. Pour que la différence ne soit pas trop grande entre les deux séries de règles générales, les dispositions concernant les archives et figurant dans la section 1 de la troisième partie ont été rédigées en termes identiques à ceux des articles correspondants de la section 1 de la deuxième partie concernant les biens d'Etat, sauf que le mot « archives » a été substitué au mot « biens ». Ainsi la correspondance est parfaite entre les deux séries d'articles, à savoir : entre les articles 18 et 7 (comme il a déjà été indiqué dans le commentaire relatif à l'article 18), les articles 20 et 9, les articles 21 et 10, les articles 22 et 11 et les articles 23 et 12.

²²⁵ Direction des archives de France, *Le concept d'archives...* (op. cit.), p. 45 et 46.

2) L'article 20 n'appelle pas d'observations particulières. En ce qui concerne l'article 21, il peut paraître peu judicieux à première vue de prévoir le passage des archives d'Etat à la date de la succession d'Etats. Cela peut même paraître déraisonnable, irréaliste et illusoire, dans la mesure où les fonds d'archives ont généralement besoin d'être triés en vue de la détermination de ceux qui passent à l'Etat successeur, ce qui exige un temps parfois considérable. Mais, en vérité, les fonds d'archives sont en général bien individualisés en tant que tels et assez parfaitement classés et répertoriés. Leur transfert peut s'opérer immédiatement. D'ailleurs, la pratique des Etats a montré que cela était possible. Un assez grand nombre de traités ont stipulé la remise « immédiate » des archives d'Etat qui doivent passer à l'Etat successeur. Les archives devaient être transférées « sans délai » selon l'article 93 (concernant l'Autriche) du Traité de Saint-Germain-en-Laye du 10 septembre 1919; l'article 77 (visant la Hongrie) du Traité de Trianon du 4 juin 1920; et les articles 38 et 52 (visant la Belgique et la France) du Traité de Versailles du 28 juin 1919²²⁶. Le passage « immédiat » des archives était également prévu dans la résolution 388 (V) de l'Assemblée générale en date du 15 décembre 1950, relative à l'Etat successeur libyen (article 1^{er}, par. 2, al. a).

3) Il est par ailleurs nécessaire de fixer à la date de la succession d'Etats le passage des archives d'Etat, même si des délais sont *en fait* consentis pour procéder à des opérations de reproduction, de microfilmage, de tri ou d'inventaire. Il est en effet indispensable de savoir que, à la date de la succession d'Etats, l'Etat successeur est le propriétaire des archives qui lui passent, même si la remise de celles-ci devait tarder pour des raisons pratiques. Si, entre-temps, une autre succession d'Etats intervient affectant de nouveau l'Etat prédécesseur, il est souhaitable que l'on sache que les archives d'Etat qui devaient passer à l'Etat successeur dans le cadre de la première succession d'Etats sont exclues de la seconde, même si le temps a fait défaut pour les transférer effectivement.

4) Enfin, il est à signaler que la règle de remise des archives à la date de la succession d'Etats est tempérée dans le texte de l'article 21 par la possibilité toujours ouverte aux Etats de convenir de toute autre solution, ainsi que par la prise en considération de tout ce qui peut être « décidé » de contraire à cette règle par une juridiction internationale, par exemple. De fait, un nombre assez significatif de traités ont pu écarter la règle du passage immédiat des archives d'Etat à l'Etat successeur. Parfois l'on s'est accordé sur un *délai de trois mois* (comme dans l'article 158 du Traité de Versailles)²²⁷ ou de *dix-huit mois* (comme dans l'article 37 du Traité de paix avec l'Italie du 10 février 1947)²²⁸, qui faisait obligation à ce pays de restituer dans ce délai les archives, objets culturels ou artistiques « appartenant à l'Ethiopie ou à ses ressortissants ». Il a pu être également stipulé que la remise des archives devait être réglée d'un commun accord « *si possible dans les six*

mois qui suivront l'entrée en vigueur du traité » (art. 8 du Traité du 8 avril 1960 entre les Pays-Bas et la République fédérale d'Allemagne relatif à certaines parcelles frontalières)²²⁹. L'article 11 du Traité de paix avec la Hongrie du 10 février 1947²³⁰ est l'un des plus précis en matière de délais : il dresse un véritable calendrier dans le cadre d'un délai de *dix-huit mois*. La fixation d'un délai est laissée dans certains cas aux soins d'une commission mixte dont le rôle est de retrouver, de localiser et de faire transférer les archives qui doivent passer à l'Etat successeur.

5) Dans l'article 22, il n'est question que de « compensation », c'est-à-dire d'un dédommagement en espèces ou en nature (fourniture d'un bien ou d'un lot d'archives en échange de celui ou de ceux qui passent à l'Etat successeur). Mais cette notion doit être interprétée au sens large, dans la mesure où non seulement elle exclut toute compensation, mais encore elle exonère l'Etat successeur de toute taxe ou impôt. Le passage des biens ou des archives d'Etat est dans ce cas vraiment considéré comme se réalisant « de plein droit », en toute gratuité et sans compensation. L'article 22 se justifie par le fait que la pratique des Etats est nettement fixée dans ce sens. D'ailleurs, le principe de non-compensation est implicitement confirmé dans les articles suivants de la présente partie qui précisent que les *copies* d'archives sont faites aux frais de l'Etat demandeur.

6) Ayant décidé de maintenir l'article 12 dans le projet, la Commission a jugé qu'il convenait d'inclure dans la partie consacrée aux archives d'Etat l'article 23, qui en est la réplique. Au sujet de cet article, on peut songer à deux hypothèses. La première est celle où, pour une raison ou pour une autre, un Etat prédécesseur abrite des archives d'un Etat tiers. Celui-ci peut, par exemple, se trouver en état de guerre avec un autre et avoir mis à l'abri de précieuses archives sur le territoire d'un Etat où se produit une succession d'Etats. L'Etat tiers peut aussi tout simplement avoir confié pour une durée plus ou moins longue, par exemple, pour une restauration ou pour une exposition culturelle, une partie de ses archives d'Etat à un Etat où survient une succession d'Etats. La seconde hypothèse est celle où un Etat successeur auquel doivent passer certaines archives d'Etat n'en a pas obtenu, pour des raisons contingentes, la remise immédiate ou dans les délais impartis. Si une seconde succession d'Etats affectant le même Etat prédécesseur intervient entre-temps, l'Etat successeur de la première succession d'Etats est considéré comme un Etat tiers par rapport à la seconde succession d'Etats et ses archives situées sur le territoire de l'Etat prédécesseur et non encore récupérées par lui ne doivent pas être affectées par cette seconde succession d'Etats.

Article 24. — Sauvegarde de l'unité des archives d'Etat

Rien dans la présente partie n'est considéré comme préjugéant en quoi que ce soit toute question qui pourrait se poser en raison de la sauvegarde de l'unité des archives d'Etat.

²²⁶ Pour les références aux articles de ces traités, voir note 218 ci-dessus.

²²⁷ *Idem.*

²²⁸ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 49, p. 21.

²²⁹ *Ibid.*, vol. 508, p. 155.

²³⁰ *Ibid.*, vol. 41, p. 179.

Commentaire

La Commission a décidé, en deuxième lecture, de faire un article distinct de la disposition relative à la sauvegarde de l'unité des archives d'Etat, qui figurait initialement au paragraphe 6 de l'article 29, tel qu'il avait été adopté en première lecture. La mention de la sauvegarde de l'unité des archives d'Etat renvoie au principe de l'indivisibilité des archives, présent en filigrane dans toute question de succession aux documents, quelle qu'en soit la nature, qui constituent ces archives d'Etat, indépendamment de la catégorie particulière de la succession d'Etats dont il s'agit. Aussi l'article 24 énonce-t-il une clause de sauvegarde concernant l'application des règles de fond formulées dans les articles constituant la section 2 de la présente partie.

SECTION 2. — DISPOSITIONS RELATIVES À DES CATÉGORIES SPÉCIFIQUES DE SUCCESSION D'ÉTATS

Article 25. — *Transfert d'une partie du territoire d'un Etat*

1. Lorsqu'une partie du territoire d'un Etat est transférée par cet Etat à un autre Etat, le passage des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur est réglé par accord entre eux.

2. En l'absence d'un tel accord :

a) La partie des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur, qui, pour une administration normale du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, doit être à la disposition de l'Etat auquel le territoire concerné est transféré, passe à l'Etat successeur;

b) La partie des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur, autre que celle mentionnée à l'alinéa a, se rapportant exclusivement ou principalement au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, passe à l'Etat successeur.

3. L'Etat prédécesseur fournit à l'Etat successeur la meilleure preuve disponible dans ses archives d'Etat qui a trait aux titres territoriaux du territoire transféré ou à ses frontières ou qui est nécessaire pour préciser le sens des documents des archives d'Etat qui passent à l'Etat successeur en application des autres dispositions du présent article.

4. L'Etat prédécesseur délivre à l'Etat successeur, à la demande de ce dernier et à ses frais, des reproductions appropriées de ses archives d'Etat liées aux intérêts du territoire transféré.

5. L'Etat successeur délivre à l'Etat prédécesseur, à la demande de ce dernier et à ses frais, des reproductions appropriées d'archives d'Etat qui sont passées à l'Etat successeur conformément au paragraphe 1 ou 2.

Commentaire

1) Le présent article concerne le passage des archives d'Etat en cas de transfert d'une partie du territoire d'un Etat. La pratique des Etats dans ce cas de succession aux archives d'Etat est quelque peu suspecte dans la mesure où elle est fondée sur les traités de paix, qui visent généralement à fournir des solutions politiques exprimant les rapports de force de vainqueurs à vaincus plutôt que des solutions équitables. La tradition a voulu pendant longtemps que les vainqueurs prennent les

archives des territoires conquis par eux et parfois même emportent les archives de l'Etat prédécesseur.

2) Sans perdre de vue le fait qui vient d'être signalé, on peut, néanmoins, invoquer la pratique actuelle des Etats à l'appui des solutions plus équitables proposées dans le texte du présent article. Cette pratique sera exposée dans le présent commentaire sous les six rubriques suivantes : a) Passage à l'Etat successeur de toutes les archives se rapportant au territoire transféré; b) archives emportées ou constituées hors du territoire transféré; c) le lien « archives-territoires »; d) obligations particulières de l'Etat successeur; e) délais de remise des archives; f) bibliothèques d'Etat.

Passage à l'Etat successeur de toutes les archives se rapportant au territoire transféré

3) Sous cette rubrique, il est possible de montrer comment sont traitées les sources d'archives, les archives en tant que moyens de preuve, les archives en tant que moyens d'administration et les archives en tant qu'élément historique ou patrimoine culturel.

4) En ce qui concerne les sources, la pratique, qui ne semble pas faire de doute, a des origines lointaines qui remontent aux mutations territoriales telle qu'elles avaient déjà lieu au Moyen Age. La France et la Pologne en fournissent des exemples²³¹. En France, le roi Philippe-Auguste fonda son « Trésor des Chartes » en 1194, y rassemblant les documents concernant son royaume. En 1271, quand le roi Philippe III hérita des domaines de son oncle Alphonse de Poitiers (presque tout le sud de la France), il en fit immédiatement verser les archives audit Trésor : titres des domaines, cartulaires, registres de lettres, enquêtes et comptes administratifs. Il continua à en être ainsi au cours des siècles, à mesure que la couronne acquérait de nouvelles terres. Il en alla de même en Pologne, à partir du XIV^e siècle, au cours de l'unification progressive du royaume par absorption des provinces ducales : les archives des ducs revenaient au roi en même temps que le duché. Il y a donc fort longtemps que le principe du transfert était appliqué, même si, comme on va le voir, le fondement invoqué a varié.

5) Dans les anciens traités, les archives sont surtout remises à l'Etat successeur comme moyens de preuve et titres de propriété. En effet, dans la conception féodale, les archives représentaient un titre juridique prouvant un droit. C'est pourquoi les vainqueurs des guerres veillaient à emporter les archives concernant leurs acquisitions, les arrachant en cas de besoin par la force aux vaincus : leur droit sur les domaines n'était assuré que par la possession des « terriers ». On peut citer en exemple le cas des Confédérés suisses qui enlèvent *manu militari* en 1415 les archives des anciennes possessions des Habsbourg, conservées au Château de Baden²³².

²³¹ Voir Direction des archives de France, *Actes de la sixième Conférence internationale de la Table ronde des archives : les archives dans la vie internationale*, Paris, Imprimerie nationale, 1963, p. 12 et suiv.

²³² Comme ces archives concernaient non seulement les territoires des Confédérés, mais aussi une large partie de l'Allemagne du Sud-Ouest, les Habsbourg d'Autriche purent recouvrer en 1474 les archives qui ne concernaient pas le territoire confédéré.

6) A partir du *xvi^e* siècle, l'on se rendit compte que les archives, si elles constituaient un titre juridique efficace, étaient aussi un instrument d'administration du pays. L'idée a alors prévalu que, dans un transfert de territoire, il fallait laisser au successeur un territoire aussi viable que possible pour éviter une perturbation dans la gestion et faciliter une administration convenable. Deux cas peuvent se présenter.

Dans le premier, il n'y a qu'un seul Etat successeur. L'intégralité des instruments d'administration passe alors de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur, lesdits instruments étant entendus au sens le plus large : documents fiscaux de toutes sortes, registres cadastraux et domaniaux, documents administratifs, registres d'état civil, livres fonciers, archives judiciaires et pénitentiaires, etc. D'où l'habitude de laisser au territoire tout le matériel écrit, dessiné, photographique, nécessaire à la poursuite du bon fonctionnement administratif. C'est ainsi que, pour la cession des provinces du Jämtland, de Härjedalen, de Gotland et d'Ösel, le Traité de Brömsebro du 13 août 1645 entre la Suède et le Danemark faisait obligation de livrer à la Reine de Suède tous les actes, registres et cadastres regardant la justice (art. 29), ainsi que toute information sur la situation fiscale des provinces cédées. Des stipulations analogues furent souscrites par les deux puissances dans leurs traités de paix ultérieurs de Roskilde du 26 février 1658 (art. 10) et de Copenhague du 27 mai 1660 (art. 14)²³³. L'article 69 du Traité de Münster du 30 janvier 1648 entre les Pays-Bas et l'Espagne disposait que « tous les registres, cartes, lettres, archives et papiers, comme aussi sacs de procès, concernant aucune des Provinces unies, pays associés, villes [...] estans ès cours, chancelleries, conseils et chambres [...] seront délivrés [...] »²³⁴. Par le Traité d'Utrecht du 11 avril 1713, Louis XIV cédait aux Etats généraux (néerlandais) le Luxembourg, Namur et Charleroi « avec tous les papiers, lettres, documents et archives qui concernent lesdits Pays-Bas »²³⁵. En réalité, presque tous les traités concernant un transfert d'une partie de territoire contiennent une clause relative au transfert des archives, ce qui rend impossible une énumération. Les traités sont même quelquefois complétés par une convention spéciale portant uniquement sur ce point. Ainsi, faisant suite aux traités de paix mettant fin à la première guerre mondiale, la convention entre la Hongrie et la Roumanie signée à Bucarest le 16 avril 1924²³⁶ traitait de l'échange des actes judiciaires, des registres fonciers et des registres de l'état civil et en spécifiait les modalités d'exécution.

7) Dans le second cas, il y a plusieurs Etats successeurs. Les exemples rapportés, anciens et isolés, ne peuvent être considérés comme représentatifs d'une coutume, mais il a paru utile au Rapporteur spécial de les citer parce que la solution adoptée serait rendue très simple à l'heure actuelle par l'utilisation des moyens de reproduction modernes. Le Traité de la Barrière du 15 novembre 1715, conclu entre l'Empire germanique,

la Grande-Bretagne et les Provinces-Unies, disposait dans son article 18 que les archives du territoire démembré, la Gueldre, ne seraient pas partagées entre les trois Etats successeurs, mais qu'un inventaire en serait fait dont on remettrait une copie à chacun d'eux, le fonds restant intact à leur disposition pour consultation²³⁷. De même, le Traité entre la Prusse et la Saxe du 18 mai 1815 fait mention dans son article VII « d'actes et papiers qui [...] sont d'un commun intérêt pour les deux parties »²³⁸. La solution consiste à faire conserver les originaux par la Saxe, à charge pour elle d'en délivrer à la Prusse des copies légalisées. Donc, quel que soit le nombre de successeurs, la totalité du fonds d'archives reste intacte, en application du principe du respect des fonds, né du souci de faciliter la continuité de l'administration. Mais ce même principe et ce même souci vont conduire à de nombreuses contestations dans leur application moderne par une distinction intervenue entre archives administratives et archives historiques.

Selon certains auteurs, les archives administratives doivent passer en totalité à l'Etat successeur, mais les archives dites historiques, par application du principe du respect des fonds, doivent demeurer dans le patrimoine de l'Etat prédécesseur, sauf si elles ont été formées dans le territoire objet de la succession par le jeu normal de ses propres institutions. Cette thèse, qui n'est pas dépourvue de sagesse, est cependant contredite par la pratique : l'histoire a enregistré des cas nombreux de transferts d'archives, documents historiques compris. C'est ainsi que le Traité de Vienne du 3 novembre 1866, par lequel l'Autriche cédait la Vénétie à l'Italie, prévoit dans son article XVIII la remise intégrale à l'Italie des « titres de propriété, [des] documents administratifs et judiciaires [...], documents politiques et historiques de l'ancienne République de Venise », chacune des deux parties s'engageant à laisser l'autre prendre copie des « documents historiques et politiques qui peuvent intéresser les territoires restés respectivement en possession de l'autre puissance et qui, dans l'intérêt de la science, ne pourront être séparés des archives auxquelles ils appartiennent »²³⁹. Il est aisé de multiplier les exemples sur ce point. Le Traité de paix entre la Finlande et la RSFSR, signé à Dorpat le 14 octobre 1920, prévoit au paragraphe 1 de son article 29 que :

Les puissances contractantes s'engagent à restituer à la première occasion les archives et documents appartenant à des administrations et institutions publiques et se trouvant sur leurs territoires respectifs, et qui concernent uniquement ou en majeure partie l'autre partie contractante ou son histoire²⁴⁰.

Archives emportées ou constituées hors du territoire transféré

8) Il semble qu'il soit amplement justifié d'admettre comme règle suffisamment expressive de la pratique des Etats le fait de faire bénéficier l'Etat successeur de toutes les archives, historiques ou autres, se rapportant

²³³ Voir Direction des archives de France, *Les archives dans la vie internationale* (op. cit.), p. 16.

²³⁴ *Ibid.*

²³⁵ *Ibid.*, p. 17.

²³⁶ SDN, *Recueil des Traités*, vol. XLV, p. 330.

²³⁷ Voir Direction des archives de France, *Les archives dans la vie internationale* (op. cit.), p. 17 et 18.

²³⁸ G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil de traités*, Gottingue, Dieterich, 1887, t. II (1814-1815) [réimpr.], p. 276.

²³⁹ Voir Direction des archives de France, *Les archives dans la vie internationale* (op. cit.), p. 27.

²⁴⁰ SDN, *Recueil des Traités*, vol. 3, p. 25.

au territoire transféré, même si ces archives ont pu être emportées ou se trouvent hors de ce territoire. Ainsi les Traités de Paris (1814) et de Vienne (1815) imposèrent le retour à leur dépôt d'origine des archives d'Etat qui avaient été concentrées à Paris pendant la période napoléonienne²⁴¹. Par le Traité de Tilsit du 7 juillet 1807, la Prusse, qui avait restitué la partie du territoire polonais qu'elle avait conquise, s'est vue obligée de rendre au nouveau Grand-Duché de Varsovie non seulement les archives courantes locales ou régionales se rapportant au territoire restitué, mais aussi les documents d'Etat (« Archives de Berlin ») le concernant²⁴². De même, par le Traité de Riga du 18 mars 1921, la Pologne récupérait les archives centrales de l'ancien Etat polonais transférées en Russie à la fin du XVIII^e siècle et celles de l'ancien Royaume autonome de Pologne de 1815-1863 et de sa continuation jusqu'en 1876. Elle recevait en outre les documents du Secrétariat d'Etat du Royaume de Pologne (qui fonctionna de 1815 à 1863 à Saint-Petersbourg comme administration centrale russe), ceux de la chancellerie du Tsar pour les affaires de Pologne, et enfin le fonds du bureau du Ministère russe de l'intérieur chargé de la réforme agraire en Pologne²⁴³. On peut aussi citer le cas des archives du Schleswig. Par le Traité de Vienne du 30 octobre 1864, le Danemark devait céder les trois duchés de Schleswig, Holstein et Lauenbourg. L'article 20 dudit traité disposait que « les titres de propriété, les documents administratifs et de justice civile concernant les territoires cédés qui se trouveront dans les Archives du Royaume du Danemark » seront remis, ainsi que « toutes les parties des archives de Copenhague qui ont appartenu aux duchés cédés et ont été tirées de leurs archives »²⁴⁴.

Pour plus de précision dans l'examen de cette pratique des Etats (encore qu'il ne convienne pas, par principe, d'attacher une importance excessive aux traités de paix, où les solutions sont inspirées par un « rapport de forces » déterminé), on peut distinguer deux cas : celui des archives emportées ou enlevées du territoire considéré, et celui des archives constituées hors de ce territoire mais s'y rapportant directement.

9) Il semble admis par une pratique courante que les archives emportées par l'Etat prédécesseur, soit à la veille du changement de souveraineté, soit même à une période beaucoup plus reculée, reviennent à l'Etat successeur. On rencontre un parallélisme frappant des formules dans les instruments qui ont mis fin aux guerres de 1870 et 1914. Le Traité de paix signé à Francfort le 10 mai 1871 entre la France et l'Empire allemand disposait en son article 3 :

Si quelques-uns de ces titres [archives, documents, registres, etc.] avaient été déplacés, ils seront restitués par le Gouvernement français sur la demande du Gouvernement allemand²⁴⁵.

Cette affirmation du principe du retour des archives emportées devait trouver son expression en des termes identiques dans l'article 52 du Traité de Versailles

²⁴¹ Voir Direction des archives de France, *Les archives dans la vie internationale* (op. cit.), p. 19 et 20. Voir aussi *Annuaire... 1979*, vol. II (1^{re} partie), p. 71, doc. A/CN.4/322 et Add.1 et 2, par. 27 à 29.

²⁴² Voir Direction des archives de France, *Les archives dans la vie internationale* (op. cit.), p. 20.

²⁴³ *Ibid.*, p. 35 et 36.

²⁴⁴ *Ibid.*, p. 26.

²⁴⁵ Voir note 219 ci-dessus.

(28 juin 1919), à ce détail près que, cette fois-là, c'était l'Allemagne qui subissait la loi qu'elle jugeait excellente en des temps plus heureux pour elle²⁴⁶. Ce sont des préoccupations analogues qui ont prévalu dans les relations entre l'Italie et la Yougoslavie. Les archives administratives intéressant les territoires rattachés à la Yougoslavie par les Traités de Rapallo du 12 novembre 1920 et de Rome du 27 janvier 1924 et qui avaient été emportées par l'Italie entre le 4 novembre 1918 et le 2 mars 1924 à l'occasion de l'occupation italienne, ainsi que les titres, documents registres, etc., provenant de ces mêmes territoires et qui avaient été enlevés par la mission italienne d'armistice siégeant à Vienne après la première guerre mondiale, devaient être restitués par l'Italie²⁴⁷. L'accord italo-yougoslave signé à Rome le 23 décembre 1950 est encore plus précis : son article 1^{er} stipule la remise à la Yougoslavie de toutes les archives « qui se trouvent ou qui rentreront en la possession de l'Etat italien, des collectivités publiques locales, des établissements publics et des sociétés et associations de propriété publique » et ajoute que, « dans le cas où le matériel en question ne se trouverait pas en Italie, le Gouvernement italien s'efforcera de le recouvrer et de le remettre au Gouvernement yougoslave »²⁴⁸. Cependant, une partie de l'ancienne doctrine française a semblé un certain temps faire prévaloir une règle contraire. Envisageant le cas de l'annexion partielle qui était le cas de succession d'Etats le plus courant à l'époque, du fait des modifications fréquentes de la carte politique de l'Europe, Despagnet écrivait : « L'Etat démembré garde [...] les archives relatives au territoire cédé et qui sont conservées dans un dépôt situé hors de ce territoire »²⁴⁹. Fauchille, quant à lui, n'est pas allé jusqu'à donner sa caution à cette règle contraire mais a laissé supposer que des distinctions pouvaient être opérées : si les archives sont hors du territoire concerné par le changement de souveraineté, quelles sont exactement celles dont l'Etat démembré doit se démunir ?

Sont-ce [écrivait-il] seulement les documents de nature à constituer entre les mains de l'annexant un moyen d'administrer la région ou encore ceux qui ont un caractère purement historique²⁵⁰ ?

Cette doctrine a en réalité marqué son hésitation à adhérer à la règle généralement appliquée et est allée jusqu'à ériger une règle contraire, parce qu'elle avait tenu compte à l'excès d'une décision jurisprudentielle, dont on peut affirmer qu'elle était à la fois isolée et marquée par les circonstances politiques de l'époque. Il s'agissait d'un arrêt de la Cour de Nancy du 16 mai 1896 qui, après le rattachement de l'Alsace-Lorraine à l'Allemagne, devait décider que

l'Etat français, investi sur la totalité de ces archives avant 1871 d'un droit de propriété imprescriptible et inaliénable, n'en a nullement été

²⁴⁶ Voir note 218 ci-dessus.

²⁴⁷ Art. 12 du Traité de paix avec l'Italie du 10 février 1947 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 49, p. 12). Pour le traité de Rapallo, voir SDN, *Recueil des Traités*, vol. XVIII, p. 387; pour le Traité de Rome, *ibid.*, vol. XXIV, p. 31.

²⁴⁸ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 171, p. 292.

²⁴⁹ F. Despagnet, *Cours de droit international public*, 4^e éd., Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1910, p. 128, par. 99.

²⁵⁰ P. Fauchille, *Traité de droit international public* (8^e éd. du Manuel de droit international public de H. Bonfils), Paris, Rousseau, 1922, t. I, 1^{re} partie, p. 360, par. 219.

dépouillé par le changement de nationalité imposé à une portion de son territoire²⁵¹.

Il convient de remarquer que ce qui importait avant tout, en l'espèce, c'était non point de refuser à l'Allemagne (non partie au procès) un droit sur des archives appartenant à des territoires contrôlés par elle à l'époque, mais d'enlever à un simple particulier la possession induite d'archives publiques²⁵². Ainsi, la portée de cet arrêt au demeurant isolé, qui semblait laisser à la France le droit de revendiquer vis-à-vis des particuliers des archives qui devaient ou pouvaient revenir à l'Allemagne, paraît assez limitée.

10) Il convient néanmoins de mentionner cette tendance isolée car elle a semblé prévaloir, pendant quelque temps du moins et pour certains cas, dans la pratique diplomatique française. Cette pratique, à en croire tout au moins les textes dans une de leurs interprétations, semble n'admettre le retour dans le territoire ayant changé de souveraineté que des archives à caractère administratif, les documents historiques situés ou emportés en dehors de ce territoire et s'y rapportant demeurant la propriété de l'Etat précédent. Ainsi, le Traité de Zurich du 10 novembre 1859 entre la France et l'Autriche prévoyait que les archives contenant les titres de propriété et documents administratifs et de justice civile intéressant le territoire cédé par l'Autriche à l'Empereur des Français « qui peuvent se trouver dans les archives de l'Empire d'Autriche », à Vienne notamment, seraient remis aux commissaires du nouveau gouvernement de la Lombardie²⁵³. S'il est justifié d'interpréter de façon très stricte et très étroite les expressions employées — qui apparemment ne viseraient que les pièces d'administration courante —, on serait fondé à conclure que les archives impériales de Vienne n'étaient pas touchées dans leur partie historique se référant aux territoires cédés²⁵⁴. Le traité du même jour entre la France et la Sardaigne renvoie en son article 2⁵⁵ aux dispositions ci-dessus du traité entre la France et l'Autriche pendant que le traité, également du même jour, entre l'Autriche, la France et la Sardaigne les reprenait purement et simplement en son article 15²⁵⁶. De même, la convention franco-sarde, signée le 23 août 1860 en application du Traité de Turin du 24 mars 1860, consacrant la cession de la Savoie et du comté de Nice par la Sardaigne à la France, com-

porte un article 10 qui est coulé dans le même moule que les précédents lorsqu'il déclare que :

Les archives contenant les titres de propriété, les documents administratifs, religieux et de justice civile relatifs à la Savoie et à l'arrondissement de Nice, qui peuvent se trouver entre les mains du Gouvernement sarde, seront remis au Gouvernement français²⁵⁷.

11) On ne peut qu'hésiter à conclure de ces textes qu'ils viennent contrecarrer l'existence d'une règle permettant à l'Etat successeur de revendiquer toutes les archives, historiques comprises, qui se rapportent au territoire objet du changement de souveraineté et qui se trouveraient en dehors de ce territoire. Serait-il en effet très aventureux d'interpréter l'expression « titres de propriété » intégrée dans la formule « titres de propriété, documents administratifs, religieux et de justice civile » qui figure dans tous ces traités comme visant les documents à caractère historique (et non pas seulement administratif) par lesquels la propriété du territoire est prouvée ? De fait, en ces époques, le territoire lui-même était une priorité du souverain dans la vieille Europe. De sorte que tous les titres retraçant l'histoire de la région considérée et servant de preuve à la possession de celle-ci sont revendiqués par le successeur. Si ce point de vue est exact, les textes ci-dessus, pour aussi isolés qu'ils soient, ne viennent pas contrarier la règle de la transmission générale des archives, même historiques, se trouvant hors du territoire considéré. Si les titres de propriété ne visaient que la propriété publique, ils seraient couverts par l'expression « documents administratifs et judiciaires ». On serait encouragé dans une telle interprétation par le fait que ces traités comportent généralement une clause semblant apporter une exception au transfert de la totalité des documents historiques, les documents privés de la famille régnante, tels que contrats de mariage, testaments ou souvenirs de famille, étant exclus de cette remise²⁵⁸. Mais, en réalité, ce qui coupe court à toute discussion, c'est le fait que ces cas, peu nombreux, observés dans la pratique française, se sont trouvés privés de toute portée dès lors que la France, quelque quatre-vingt-dix ans plus tard, a réclamé et effectivement obtenu la partie restante des archives sardes aussi bien historiques qu'administratives qui se trouvaient dans le dépôt de Turin et qui se rapportaient à la cession de la Savoie et de l'arrondissement de Nice. En effet, les accords de 1860 relatifs à cette cession se sont trouvés complétés par les dispositions du Traité de paix avec l'Italie du 10 février 1947 dont l'article 7 faisait obligation au Gouvernement italien de remettre au Gouvernement français

toutes les archives historiques et administratives antérieures à 1860 qui se rapportent au territoire cédé à la France par le Traité du 24 mars 1860 et par la Convention du 23 août 1860²⁵⁹.

²⁵¹ Arrêt de la Cour de Nancy du 16 mai 1896, *Affaire Dufresne c. l'Etat* (M. Dalloz et al., *Recueil périodique et critique de jurisprudence, de législation et de doctrine, année 1896*, Paris, Bureau de la jurisprudence générale, 1896, 2^e partie, p. 412).

²⁵² Il s'agissait de seize cartons d'archives déposés par un particulier entre les mains de l'archiviste de Meurthe-et-Moselle. Ils concernaient d'ailleurs à la fois les territoires cédés et des territoires demeurés français, ce qui pouvait justifier la décision de la Cour.

²⁵³ Art. 15 du Traité de paix franco-autrichien, signé à Zurich le 10 novembre 1859 (G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Gottingue, Dieterich, 1860, t. XVI, partie II, p. 522).

²⁵⁴ Voir, en ce sens, G. May « La saisie des archives du département de la Meurthe pendant la guerre de 1870-1871 », *Revue générale de droit international public*, Paris, t. XVIII, 1911, p. 35; et *idem*, *Le traité de Francfort*, Paris, Berger-Levrault, 1909, p. 269, note 2.

²⁵⁵ Art. 2 du Traité franco-sarde relatif à la cession de la Lombardie, signé à Zurich le 10 novembre 1859 (G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, [op. cit.], t. XVI, partie II, p. 526.)

²⁵⁶ Art. 15 du Traité entre l'Autriche, la France et la Sardaigne, signé à Zurich le 10 novembre 1859 (*ibid.*, p. 537).

²⁵⁷ G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités* (op. cit.), 1869, t. XVII, partie II, p. 25.

²⁵⁸ L'article 10 de la Convention franco-sarde du 23 août 1860 (cf. note 257 ci-dessus) impose à la France de restituer (ce qui suppose qu'elle en avait déjà pris possession avec les autres archives historiques) au Gouvernement sarde « les titres et documents relatifs à la famille royale ». Cette clause, visant des papiers en somme privés et dictée par les convenances de la courtoisie, figure aussi, par exemple, dans le Traité du 28 août 1736 entre la France et l'Autriche, relatif à la cession de la Lorraine, dont l'article 16 laissait à la disposition du duc de Lorraine, des papiers de famille tels que « contrats de mariage, testaments et autres ».

²⁵⁹ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 49, p. 10.

Il semble donc qu'il soit amplement justifié d'admettre comme règle suffisamment expressive de la pratique des Etats le fait de faire bénéficier l'Etat successeur de toutes les archives, historiques ou autres, se rapportant au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, même si ces archives ont pu être emportées ou se trouvent hors de ce territoire.

12) Il faut aussi envisager le cas des pièces et documents se rapportant au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, mais constitués et conservés de tout temps hors de ce territoire. Bien des traités englobent cette catégorie dans ce qui doit passer à l'Etat successeur. La France a pu obtenir, comme on l'a dit ci-dessus (par. 11), par le Traité de paix avec l'Italie du 10 février 1947, des lots d'archives constituées par la ville de Turin et se rapportant à la Savoie et à Nice. Le Traité de paix de 1947 avec la Hongrie a donné à la Yougoslavie toutes les archives conservées par la Hongrie concernant l'Illyrie et datant du XVIII^e siècle²⁶⁰. Par l'accord de Craiova du 7 septembre 1940, signé entre la Bulgarie et la Roumanie pour la cession par celle-ci à celle-là de la Dobroudja du Sud, la Bulgarie a obtenu, outre les archives se trouvant dans le territoire cédé, les copies certifiées des documents se trouvant à Bucarest et se rapportant à la région devenue bulgare.

13) *Quid* si les archives relatives au territoire qui a changé de souveraineté ne se trouvent ni à l'intérieur des frontières de celui-ci ni dans l'Etat prédécesseur ? L'accord italo-yougoslave signé à Rome le 23 décembre 1950 précisait dans son article 1^{er} que :

Dans le cas où le matériel en question ne se trouverait pas en Italie, le Gouvernement italien s'efforcera de le recouvrer et de le remettre au Gouvernement yougoslave²⁶¹.

Autrement dit, pour employer une terminologie chère aux civilistes français, il s'est agi moins d'une « obligation de résultat » que d'une « obligation de moyen »²⁶².

²⁶⁰ Voir art. 11, par. 3, du traité de paix avec la Hongrie du 10 février 1947 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 41, p. 179).

²⁶¹ *Ibid.*, vol. 171, p. 292.

²⁶² On peut citer d'autres cas historiques de transfert à l'Etat successeur d'archives constituées hors du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats. Ces exemples n'entrent dans aucune catégorie prévue par la typologie retenue en matière de succession d'Etats, puisqu'il s'agit de changement de maître colonisateur. Ces exemples périmés ne sont cités ici qu'à titre d'information. (Dans la doctrine ancienne, ils étaient considérés comme des cas de transfert d'une partie de territoire d'un Etat à un autre Etat, ou d'un empire colonial à un autre.)

Le protocole relatif à la rétrocession par la Suède à la France de l'île de Saint-Barthélemy, dans les Antilles, précise que « les papiers et documents de toute nature relatifs auxdits actes [de la Couronne de Suède] qui peuvent se trouver entre les mains de l'administration suédoise* [...] seront remis au Gouvernement français » (art. 3, par. 2, du Protocole de Paris du 31 octobre 1877 annexé au Traité franco-suédois signé à Paris le 10 août 1877 [G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général des traités*, 2^e série, Gottingue, Dieterich, 1879, t. IV, p. 368]).

L'article 158 du Traité de Versailles, dans sa section VIII, consacrée au Chantoung, met à la charge de l'Allemagne le devoir de remettre au Japon les archives et documents du territoire de Kiaotcheou « à quelque endroit qu'ils se trouvent » (cf. note 218 ci-dessus).

La Convention entre les Etats-Unis d'Amérique et le Danemark du 4 août 1916, relative à la cession des Antilles danoises (cf. note 221 ci-dessus) confère aux Etats-Unis, par son article 1^{er}, les archives relatives à ces îles qui peuvent se trouver au Danemark, tout comme l'article VIII du Traité de paix hispano-américain du 10 décembre 1898 donnait déjà le même droit aux Etats-Unis sur les archives constituées sur Cuba, Porto Rico, les Philippines et l'île de Guam et se trouvant en Espagne (cf. note 222 ci-dessus).

14) La règle du transfert des archives à l'Etat successeur pour une partie du territoire d'un autre Etat est considérée comme tellement évidente qu'elle ne saurait être compromise par le silence des accords. C'est ce qu'a écrit un auteur :

La livraison des archives publiques des territoires cédés étant la conséquence obligatoire de l'annexion, il n'y a pas lieu de s'étonner si, dans un grand nombre de traités d'annexion, la clause relative à cette obligation ne figure pas. Elle est sous-entendue : elle résulte de la « renonciation de l'Etat cédant à tous ses droits et titres sur le territoire cédé »²⁶³.

La terminologie utilisée a vieilli, et le cas d'annexion est lui-même périmé. Mais l'idée à la base de la règle est toujours valable : il s'agit de « mettre entre les mains [de l'Etat successeur] tous les éléments indispensables ou utiles pour l'administration du territoire », comme l'a écrit le même auteur²⁶⁴.

Le lien « archives-territoire »

15) Telle qu'elle vient d'être rappelée, la pratique des Etats révèle que le lien entre les archives et le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats est assez largement pris en considération. Mais il convient de bien préciser la consistance de ce lien. Comme on sait, les spécialistes de l'archivistique font généralement valoir deux principes, celui de la « provenance territoriale » et celui de la « pertinence territoriale ou fonctionnelle », l'un et l'autre faisant l'objet d'interprétations diverses, voire divergentes, et n'échappant pas à des incertitudes. Ce qui paraît évident, c'est que l'Etat successeur ne peut pas réclamer n'importe quelles archives, mais seulement celles qui se rapportent exclusivement ou principalement au territoire. Pour déterminer quelles sont ces archives, on doit considérer qu'il existe des archives acquises devant la succession d'Etats, soit par le territoire, soit pour son compte, à titre onéreux ou gratuit, et avec ses deniers ou non²⁶⁵. De ce point de vue, ces archives doivent suivre le sort du territoire à la suite de la succession d'Etats. De plus, le lien organique rattachant le territoire aux archives le concernant doit aussi être pris en considération²⁶⁶. Mais une difficulté surgit quand il faut apprécier, selon les catégories d'archives, la consistance du lien considéré. La doctrine s'accorde à estimer que lorsque les documents en question « concernent l'Etat prédécesseur comme tel et [...] ne se réfèrent qu'incidemment au territoire cédé » ils « restent la propriété de l'Etat cédant, [mais] il est généralement admis que des copies seront fournies à l'Etat annexant sur sa demande »²⁶⁷. Le lien « archives-territoire » a été pris en considéra-

²⁶³ Jacob, *op. cit.*, p. 17.

²⁶⁴ *Ibid.*

²⁶⁵ L'article 11 du Traité de paix avec la Hongrie du 10 février 1947 (cf. note 260 ci-dessus) précise, à juste titre, en son paragraphe 2, que les Etats successeurs, Yougoslavie et Tchécoslovaquie, n'auront aucun droit sur les archives ou objets « acquis à la suite d'achats, dons ou legs, et les œuvres originales dues à des Hongrois ».

²⁶⁶ Par le Traité de paix du 10 février 1947 (art. 11, par. 1), la Hongrie a remis aux Etats successeurs, Tchécoslovaquie et Yougoslavie, les objets « qui constituent [leur] patrimoine culturel, [et] qui ont eu leur origine dans ces territoires [...] ».

²⁶⁷ Ch. Rousseau, *Droit international public*, Paris, Sirey, 1977, t. III, p. 384. Voir, dans le même sens, D. P. O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law*, Cambridge, University Press, 1967, vol. I : *International Relations*, p. 232 et 233.

tion de façon précise dans l'accord de Rome précité du 23 décembre 1950, signé à propos des archives entre la Yougoslavie et l'Italie²⁶⁸.

16) On relèvera ici la décision de la Commission franco-italienne par laquelle celle-ci a jugé que les archives et documents historiques, même s'ils appartiennent à une commune dont le territoire est divisé par la nouvelle frontière arrêtée par le Traité de paix avec l'Italie, doivent être attribuées dans leur totalité à la France, Etat successeur, dès lors qu'ils se rapportent au territoire cédé²⁶⁹. Comme il est indiqué plus haut (par. 9), les archives de l'Alsace-Lorraine furent remises à l'Etat allemand successeur après la guerre franco-allemande de 1870. Une convention spéciale, cependant, régla à l'amiable le problème des archives de l'Académie de Strasbourg et de ses facultés. Mais dans ce cas le critère tiré du lien « archives-territoire » n'a été appliqué que pour des documents jugés « d'un intérêt secondaire pour le Gouvernement allemand »²⁷⁰.

Obligations particulières de l'Etat successeur

17) Il résulte de la pratique des Etats que nombre de traités mettent à la charge de l'Etat successeur une obligation essentielle qui constitue la contrepartie normale de celle de l'Etat prédécesseur qui doit lui transférer toutes les archives. Les mutations territoriales s'accompagnent souvent de déplacements de populations (nouveaux tracés frontaliers répartissant les habitants sur la base d'un droit d'option par exemple). Il est évident que l'administration de cette population ne peut se faire sans archives tout au moins administratives. C'est pourquoi, lorsque l'Etat successeur est admis à recevoir des archives, il ne peut refuser de délivrer à l'Etat prédécesseur, lorsque celui-ci le demande, toutes copies dont il aurait besoin. Cette opération ne peut bien entendu se faire qu'aux frais du demandeur. Bien entendu, la délivrance de ces pièces ne doit pas compromettre la sécurité ou la souveraineté de l'Etat successeur. Si, par exemple, l'Etat prédécesseur

réclame le dossier purement technique d'une base militaire qu'il a construite sur le territoire ou un dossier pénal concernant un de ses ressortissants ayant quitté le territoire cédé, l'Etat successeur peut refuser de délivrer copies de l'un comme de l'autre. Il y a là des éléments d'appréciation et d'opportunité dont on ne peut priver l'Etat successeur non plus qu'aucun autre Etat. Il est conventionnellement fait parfois obligation à l'Etat successeur de conserver soigneusement certaines archives en tant qu'elles peuvent intéresser dans l'avenir l'Etat prédécesseur. La convention précitée du 4 août 1916 entre les Etats-Unis et le Danemark au sujet de la cession des Antilles danoises précise au troisième alinéa de son article 1^{er} que :

Les archives et documents seront conservés avec soin, et des copies authentifiées, si demande en est faite, devront être fournies en tout temps [...] au Gouvernement danois [...] ou à des personnes dûment autorisées qui pourraient en faire la demande²⁷¹.

Délais de remise des archives

18) Ces délais varient selon les accords. Le plus bel exemple de célérité se trouve certainement dans le Traité du 26 juin 1816 entre les Pays-Bas et la Prusse dont l'article XLI dispose que :

Les archives, cartes et autres documents [...] seront remis aux nouvelles autorités en même temps que les territoires mêmes²⁷².

Bibliothèques d'Etat

19) On a déjà signalé à ce sujet la difficulté de trouver des informations quant aux bibliothèques²⁷³. Trois traités de paix intervenus après la première guerre mondiale avaient cependant mentionné expressément les bibliothèques comme devant être restituées en même temps que les archives. Ce sont le Traité de Moscou du 11 août 1920 entre la RSFSR et la Lettonie, art. 11, par. 1⁷⁴; le Traité de Moscou du 12 juillet 1920 entre la RSFSR et la Lituanie, art. 9, par. 1⁷⁵; et le Traité de Riga du 18 mars 1921, art. 11, par. 1⁷⁶. La formule, utilisée dans les deux Traités de Moscou et reprise en substance dans le Traité de Riga, est la suivante :

Le Gouvernement russe restitue à ses frais à [...] et remet au Gouvernement [...] les bibliothèques, les archives, les musées, les œuvres d'art, le matériel scolaire, les documents et autres biens des établissements scolaires et scientifiques, les biens gouvernementaux religieux, communaux et ceux des institutions corporatives, autant que ces objets ont été évacués des limites de [...] pendant la guerre mondiale de 1914-1917 et se trouvent ou se trouveront de fait en la possession des administrations gouvernementales ou publiques de Russie.

20) Les conclusions et solutions auxquelles conduit l'examen de la pratique des Etats ne paraissent pas de nature à permettre de proposer un article acceptable pour régler le problème de la succession aux archives d'Etat dans le cas du transfert d'une partie du territoire d'un Etat à un autre. Les raisons pour lesquelles les solutions retenues dans les traités ne semblent pas pouvoir inspirer entièrement et à la lettre la solution à retenir dans un projet d'article sont nombreuses :

²⁷¹ Voir note 221 ci-dessus.

²⁷² G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil de traités*, Gottingue, Dieterich, 1877, t. III (1808-1818) [réimp.], p. 41.

²⁷³ Voir *Annuaire... 1970*, vol. II, p. 174, doc. A/CN.4/226, deuxième partie, art. 7, par. 47 et suiv. du commentaire.

²⁷⁴ SDN, *Recueil des Traités*, vol. 2, p. 221.

²⁷⁵ *Ibid.*, vol. 3, p. 129.

²⁷⁶ *Ibid.*, vol. VI, p. 138.

²⁶⁸ L'article 6 de cet accord (cf. note 248 ci-dessus) dispose que les archives indivisibles ou d'intérêt commun pour les deux parties

« seront attribuées à celle des deux parties qui, d'après l'avis de la Commission, sera la plus intéressée à la possession des documents en question, selon l'extension du territoire ou le nombre des personnes, des institutions ou des sociétés auxquelles ces documents se rapportent. Dans ce cas, l'autre partie en recevra une copie, qui lui sera remise par la partie détenant l'original. »

²⁶⁹ Décision n° 163 rendue le 9 octobre 1953 (Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XIII [publication des Nations Unies, numéro de vente : 64.V.3], p. 503). Cette décision contient le passage suivant :

« Des biens communaux qui devront être ainsi répartis en application du paragraphe 18 [de l'annexe XIV au Traité de paix avec l'Italie], il n'y a lieu d'exclure « les archives et tous les documents appropriés d'ordre administratif ou d'intérêt historique » ; ces archives et ces documents, même s'ils appartiennent à une commune dont le territoire se trouve divisé par une frontière établie en vertu du Traité, passent à l'Etat dit successeur s'ils concernent le territoire cédé, ou se rapportent à des biens transférés (par. 1 de l'annexe XIV); si ces conditions ne sont pas remplies, ils ne sont soumis ni au transfert du paragraphe 1, ni à la répartition du paragraphe 18, mais restent propriété de la commune italienne. Ce qui est décisif, pour ces biens d'une catégorie spéciale, c'est le lien idéal avec un autre bien ou un territoire. » (*Ibid.*, p. 516 et 517.)

²⁷⁰ Convention du 26 avril 1872 signée à Strasbourg (G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités* (op. cit.), 1875, t. XX, p. 875).

a) Tout d'abord, il est clair que les traités de paix s'offrent presque inévitablement comme une occasion pour le vainqueur d'imposer au vaincu les solutions les plus avantageuses pour le premier. L'Allemagne, vainqueur de la guerre germano-française de 1870, a dicté sa loi en matière de transfert des archives concernant l'Alsace-Lorraine jusqu'au moment où la France, à son tour, a pu dicter la sienne en 1919 pour le retour des mêmes archives, et d'autres aussi, relatives au même territoire. L'histoire connaît un grand nombre de retournements de cette nature avec des dislocations puis des reconstitutions d'archives, ou, dans l'hypothèse la moins mauvaise, avec des transferts globaux et massifs un jour dans un sens et le lendemain en sens inverse;

b) Les solutions dégagées par la pratique sont dépourvues de nuances et ne tiennent pas toujours compte de l'équité. On y relève que le transfert des archives de toute nature à l'Etat successeur, comme moyen de preuve, ou instrument d'administration ou élément historique ou patrimoine culturel, est décidé sans une prise en considération suffisante de certains facteurs pertinents. Il est vrai que le transfert des archives, y compris des archives centrales et des archives à caractère historique se rapportant au territoire cédé, laissait souvent la possibilité à l'Etat prédécesseur de prendre copie de ces archives;

c) Pour ce type de succession, il convient d'avoir présentes à l'esprit les dispositions générales des articles déjà adoptés afin de ne pas retenir des solutions qui seraient, sans raison valable, en contradiction avec des dispositions générales.

21) A cet effet, il importe de rappeler la disposition correspondante figurant dans la deuxième partie, consacrée aux biens d'Etat (art. 13), dont le paragraphe 1 met à l'honneur l'accord entre les Etats prédécesseur et successeur, et dont l'alinéa b du paragraphe 2 précise qu'en l'absence d'un tel accord

les biens d'Etat meubles de l'Etat prédécesseur liés à l'activité de l'Etat prédécesseur en relation avec le territoire auquel se rapporte la succession d'Etat passent à l'Etat successeur.

22) Il convient de ne pas perdre de vue que, de l'avis de la Commission, l'hypothèse de succession visée dans ce cas concerne le transfert d'une portion peu importante de territoire. Le problème des archives d'Etat pour une partie de territoire transférée se pose dans les termes suivants : les archives d'Etat de toute nature qui ont un lien direct et nécessaire avec la gestion et l'administration de la partie du territoire transférée doivent impérativement passer à l'Etat successeur. Le principe de base est que la partie de territoire concernée soit transférée à l'Etat successeur, de manière à laisser au successeur un territoire aussi valable que possible pour éviter une perturbation dans la gestion et faciliter une administration convenable. Il peut toutefois arriver que le transfert d'une partie du territoire d'un Etat à un autre Etat ait pour résultat de provoquer le départ d'un nombre plus ou moins élevé d'habitants de ce territoire qui préfèrent conserver leur nationalité et s'installer sur l'autre partie de territoire restée sous la souveraineté de l'Etat prédécesseur. Une partie des archives d'Etat transférées, telles que registres fiscaux, registres d'état civil, par exemple, concernent ces habitants transplantés. Il appartiendra alors à

l'Etat prédécesseur de demander à l'Etat successeur toutes facilités, telles que le microfilmage, pour obtenir les archives nécessaires à la gestion de ses ressortissants évacués. Mais en aucun cas, s'agissant d'une proportion minoritaire d'habitants qui s'expatrient, on ne saurait priver l'Etat successeur des archives nécessaires à la gestion de la majorité de la population restée dans le territoire transféré. Tout ce qui vient d'être évoqué concerne le cas d'archives d'Etat qui, situées ou non sur la partie de territoire transférée, possèdent un lien direct et nécessaire avec la gestion de celle-ci. Cela vise *grosso modo* les archives d'Etat à caractère historique ou culturel. Si elles ont trait exclusivement ou principalement à la partie de territoire transférée, il est alors fortement à présumer qu'elles sont nettement individualisées et qu'elles constituent un fonds d'archives homogène et autonome ayant une relation directe avec la partie de territoire transférée et faisant partie intégrante du patrimoine historique et culturel de cette partie territoriale transférée. La logique et l'équité voudraient que ces biens passent à l'Etat successeur.

Ces observations indiquent clairement que lorsqu'il s'agit non point d'archives d'Etat mais d'archives locales, administratives, historiques ou culturelles, possédées en propre par la partie de territoire transférée, elles ne sont pas affectées par les présents projets d'articles, qui portent sur les archives d'Etat. S'agissant d'archives locales propres au territoire transféré, elles demeurent la propriété de ce territoire et l'Etat prédécesseur n'a aucun droit de les enlever à la veille de son retrait du territoire ni à les réclamer plus tard à l'Etat successeur.

23) Ces différents points peuvent se résumer comme suit :

Lorsqu'une partie du territoire d'un Etat est transférée par cet Etat à un autre Etat :

a) Les archives d'Etat de toute nature ayant un lien direct et nécessaire avec l'administration du territoire transféré passent à l'Etat successeur;

b) Les archives d'Etat se rapportant exclusivement ou principalement à la partie du territoire transférée passent à l'Etat successeur;

c) Quelles que soient leur nature et leur consistance, les archives locales propres à la partie de territoire transférée ne sont pas affectées par la succession d'Etats;

d) Les besoins de l'administration pour l'Etat successeur qui doit gérer la partie du territoire transférée et pour l'Etat prédécesseur qui doit protéger ses intérêts ainsi que ceux de ses ressortissants qui ont quitté la partie de territoire transférée, d'une part, et, d'autre part, les problèmes d'invisibilité de certaines archives constituant un patrimoine administratif, historique ou culturel laissent envisager comme seule solution souhaitable l'accord des parties pour régler un contentieux enchevêtré et complexe. C'est pourquoi, par-delà toutes les solutions évoquées, il convient de privilégier les règlements de ces problèmes par la voie d'accord entre les deux Etats prédécesseur et successeur. L'accord devra reposer sur des principes d'équité et tenir compte de toutes circonstances spéciales, notamment du fait que la partie de territoire transférée a contribué, finan-

cièrement ou de quelque autre manière, à la constitution et à la conservation des fonds d'archives. L'équité à laquelle il est fait recours ici doit permettre de tenir compte de divers éléments, dont les impératifs de viabilité du territoire transféré et de répartition selon les parts contributives respectives de l'Etat prédécesseur du territoire qui s'en est détaché.

24) A la lumière des considérations qui précèdent, la Commission a mis au point le texte actuel d'article 25, lequel concerne le cas de succession d'Etats correspondant à celui que vise l'article 13, à savoir le transfert d'une partie du territoire d'un Etat. Les cas de transfert de territoire qui sont envisagés ont été expliqués dans le commentaire (par. 6) de l'article 13. Le *paragraphe 1* de l'article ne fait que répéter, pour le cas des archives d'Etat, la règle figurant au *paragraphe 1* de l'article 13, qui établit la prééminence de l'accord.

25) En l'absence d'accord entre les Etats prédécesseur et successeur, les dispositions du *paragraphe 2* de l'article 25 s'appliquent. L'*alinéa a* du *paragraphe 2* traite de ce qu'on appelle parfois les « archives administratives » et dispose qu'elles passent à l'Etat successeur. Pour éviter d'employer cette expression, qui n'a pas de sens juridique précis, la Commission a parlé, pour viser cette catégorie d'archives, de « la partie des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur qui, pour une administration normale du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, doit être à la disposition de l'Etat auquel le territoire concerné est transféré » — terminologie qui est en grande partie employée dans la disposition correspondante de l'article 26 (par. 1, al. b). La Commission a préféré dire « doit être à la disposition de l'Etat auquel le territoire en question est transféré », plutôt que « doit se trouver sur ce territoire », comme à l'*alinéa b* du *paragraphe 1* de l'article 26, la première formule permettant mieux de tenir compte des caractéristiques propres au cas de succession visé à l'article 25. L'*alinéa b* du *paragraphe 2* énonce la règle selon laquelle la partie des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur, autre que celle qui est visée à l'*alinéa a*, passe à l'Etat successeur si elle se rapporte exclusivement ou principalement au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats. Les mots « exclusivement ou principalement » ont, là aussi, été considérés comme convenant le mieux pour délimiter la règle, eu égard aux caractéristiques essentielles du cas de succession d'Etats visé dans cet article, à savoir celui du transfert de petites portions de territoire.

26) Le *paragraphe 3* prévoit, pour le cas d'une succession d'Etats découlant du transfert d'une partie du territoire d'un Etat, la règle énoncée au *paragraphe 3* de l'article 26. Les paragraphes pertinents du commentaire relatif à cette disposition (par. 20 à 24) s'appliquent aussi au *paragraphe 3* du présent article.

27) Les *paragraphes 4 et 5* énoncent l'obligation pour l'Etat auquel passent les archives d'Etat ou dans lequel elles restent de fournir à l'autre Etat, à la demande et aux frais de ce dernier, des reproductions appropriées de ses archives d'Etat. Le *paragraphe 4* vise la situation où la demande émane de l'Etat successeur, auquel cas les documents des archives d'Etat à reproduire sont ceux qui sont liés aux intérêts du territoire transféré, condition qui figure aussi au *paragraphe 2* de l'arti-

cle 26. Le *paragraphe 5* vise la situation où la demande émane de l'Etat prédécesseur : dans ce cas, les documents des archives d'Etat à reproduire sont ceux qui ont passé à l'Etat successeur conformément aux dispositions des *paragraphes 1 et 2* de l'article 25.

Article 26. — Etat nouvellement indépendant

1. Lorsque l'Etat successeur est un Etat nouvellement indépendant,

a) Les archives ayant appartenu au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats et qui sont devenues, pendant la période de dépendance, des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur passent à l'Etat nouvellement indépendant,

b) La partie des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur qui, pour une administration normale du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, doit se trouver sur ce territoire passe à l'Etat nouvellement indépendant.

2. Le passage ou la reproduction appropriée des parties des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur autres que celles mentionnées au *paragraphe 1* et intéressant le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats est réglé par accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat nouvellement indépendant de telle manière que chacun de ces Etats puisse bénéficier aussi largement et équitablement que possible de ces parties d'archives d'Etat.

3. L'Etat prédécesseur fournit à l'Etat nouvellement indépendant la meilleure preuve disponible dans ses archives d'Etat qui a trait aux titres territoriaux de l'Etat nouvellement indépendant ou à ses frontières ou qui est nécessaire pour préciser le sens des documents des archives d'Etat qui passent à l'Etat nouvellement indépendant en application des autres dispositions du présent article.

4. L'Etat prédécesseur coopère avec l'Etat successeur aux efforts pour recouvrer toutes archives qui, ayant appartenu au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, ont été dispersées pendant la période de dépendance.

5. Les *paragraphes 1 à 4* s'appliquent lorsqu'un Etat nouvellement indépendant est formé de deux ou plusieurs territoires dépendants.

6. Les *paragraphes 1 à 4* s'appliquent lorsqu'un territoire dépendant devient partie du territoire d'un Etat autre que l'Etat qui avait la responsabilité de ses relations internationales.

7. Les accords conclus entre l'Etat prédécesseur et l'Etat nouvellement indépendant en matière d'archives d'Etat de l'Etat prédécesseur ne doivent pas porter atteinte au droit des peuples de ces Etats au développement, à l'information sur leur histoire et à leur patrimoine culturel.

Commentaire

1) Le présent article envisage principalement, comme les articles 14 et 36, le cas d'un Etat nouvellement indépendant qui apparaît sur la scène internationale à la suite de la décolonisation. En pareil cas, le problème de la succession d'Etats en matière d'archives revêt une acuité particulière.

2) La Commission a précisé à plusieurs reprises la notion d'« Etat nouvellement indépendant » dans le cadre de classification du présent projet. Il convient de se reporter en particulier à la définition de l'alinéa e du paragraphe 1 de l'article 2 et au commentaire (par. 6) relatif à ce paragraphe ainsi qu'aux articles 14 et 36²⁷⁷.

3) Le présent article est étroitement calqué sur l'article 14, encore que certains éléments nouveaux aient été ajoutés en raison du caractère unique que revêtent les archives d'Etat comme catégorie de biens qui passent d'un Etat à un autre lors d'une succession d'Etats.

4) L'alinéa a du paragraphe 1 a trait aux « archives » — et non pas nécessairement aux « archives d'Etat » — ayant appartenu au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats avant la période de dépendance et qui sont devenues archives d'Etat de l'Etat prédécesseur pendant la période de dépendance. Comme on ne peut trouver aucune raison de s'écarter de la règle énoncée à l'alinéa e du paragraphe 1 de l'article 14 relatif à la succession d'un Etat nouvellement indépendant à des biens meubles, le libellé de l'alinéa a du paragraphe 1 du présent article est le même que celui qui a été adopté pour la disposition susmentionnée, sauf pour le mot « archives ».

5) En employant l'expression « archives » plutôt qu'« archives d'Etat » au début de l'alinéa, la Commission entend faire porter l'alinéa a du paragraphe 1 sur les archives ayant appartenu au territoire en question, sans qu'il y ait lieu de se préoccuper du statut politique qu'avait ce territoire ou du point de savoir qui détenait les archives pendant la période précoloniale — le gouvernement central, une administration locale ou des tribus indigènes, des missions religieuses, des entreprises privées ou des particuliers.

6) Ces archives historiques de la période précoloniale ne sont pas les archives de l'Etat prédécesseur, mais les archives du territoire lui-même, qui les a constituées au cours de son histoire ou les a acquises avec des fonds propres ou d'une autre manière. C'est à l'Etat nouvellement indépendant qu'elles doivent par conséquent revenir, indépendamment de toute question de succession d'Etats, si elles se trouvent encore sur le territoire de l'Etat au moment de son accession à l'indépendance. L'Etat intéressé peut demander la restitution des archives si elles ont été retirées du territoire par la puissance coloniale.

7) On peut trouver des exemples du passage d'archives historiques dans certains traités. On rappellera ainsi que, dans le cas de l'annexion de l'Ethiopie, les archives qui avaient été emportées d'Ethiopie ont dû être restituées par l'Italie lorsque, après la seconde guerre mondiale, un terme a été mis à sa colonisation. L'article 37 du Traité de paix avec l'Italie, du 10 février 1947, disait en effet que

[...] l'Italie restituera toutes [...] archives et objets de valeur historique, appartenant à l'Ethiopie ou à ses ressortissants, et transportés d'Ethiopie en Italie depuis le 3 octobre 1935²⁷⁸.

²⁷⁷ Voir, ci-dessus, commentaire de l'article 14, par. 1 à 3, et, ci-dessous, commentaire de l'article 36, par. 1 et 2.

²⁷⁸ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 49, p. 21. Sur la base de cet article 37 (et de l'article 75) de ce traité de paix, l'Ethiopie et l'Italie ont conclu un accord concernant le règlement des questions

Dans le cas du Viet Nam, une convention franco-vietnamienne en matière d'archives, signée le 15 juin 1950, prévoyait en son article 7 que les archives constituées par le Gouvernement impérial et ses Kinh Luoc²⁷⁹ et conservées aux Archives centrales devaient revenir au Gouvernement du Viet Nam.

8) Dans le cas de l'Algérie, les archives se rapportant à l'histoire de ce pays antérieure à la colonisation avaient été soigneusement inventoriées, enrichies et conservées à Alger par l'autorité française administrante jusqu'à la veille de l'indépendance, où elles furent évacuées vers la France, à Nantes, Paris et surtout dans un dépôt spécial d'archives à Aix-en-Provence. Il s'agissait de ce que l'on appelle communément le « fonds arabe », le « fonds turc » et « le fonds espagnol ». Les négociations entre les deux gouvernements ont permis le retour en 1966 de registres de soldes de janissaires, constituant une partie des documents du « fonds turc », ainsi que des microfilms d'une partie du « fonds espagnol ». En effet, par un échange de lettres algéro-français du 23 décembre 1966, le Gouvernement algérien s'est fait restituer « 450 registres originaux en langues turque et arabe relatifs à l'administration de l'Algérie avant 1830 », c'est-à-dire avant l'occupation coloniale française. Le même échange de lettres prévoyait qu'avant juillet 1967 la Bibliothèque nationale d'Alger recevrait sans frais un microfilm des documents en langue espagnole transférés d'Algérie à Aix-en-Provence à la veille de l'indépendance et qui constituaient ce « fonds espagnol » d'Algérie, relatif à l'occupation espagnole de côtes algériennes. Le même échange de lettres précisait que les questions d'archives non réglées par cet instrument feraient l'objet d'échanges de vues ultérieurs. Ainsi, l'Algérie a posé à nouveau en 1974 le problème de ses archives historiques. A l'occasion de la visite en Algérie du Président de la République française en avril 1975, une restitution de 153 cartons d'archives historiques algériennes faisant partie du « fonds arabe » a été réalisée par le Gouvernement français²⁸⁰.

9) Les documents historiques des Pays-Bas se rapportant à l'Indonésie ont fait l'objet de conversations entre l'ancienne puissance administrante et l'Etat nouvellement indépendant, dans le cadre d'une coopération dans le domaine des biens à caractère culturel et historique. On mentionnera dans ce cadre l'accord intervenu en 1976 entre les deux pays et dans lequel on relève notamment :

Qu'il est souhaitable de faire en sorte que certains biens culturels, comme les documents ethnographiques et les archives, puissent être exposés et étudiés dans l'autre pays pour combler les lacunes des collections d'objets culturels déjà constituées dans ces deux pays, l'objectif étant de promouvoir la compréhension mutuelle et une connaissance plus éclairée de la culture et de l'histoire de chaque pays.

économiques et financières découlant du Traité de paix et la collaboration économique, signé à Addis-Abéba le 5 mars 1956, et comportant trois annexes, A, B et C, fournissant la liste énumérative des archives et objets d'intérêt historique qui avaient été restitués ou devaient être restitués par l'Italie à l'Ethiopie (*ibid.*, vol. 267, p. 205 à 217).

²⁷⁹ Les Kinh Luoc étaient les gouverneurs ou préfets de l'Empereur d'Indochine avant l'occupation française de la péninsule indochinoise.

²⁸⁰ Voir *Annuaire... 1979*, vol. II (1^{re} partie), p. 121, doc. A/CN.4/322 et Add.1 et 2, par. 168, 169 et 171.

Qu'en règle générale les archives doivent être conservées par l'administration dont elles proviennent²⁸¹.

10) La Conférence internationale de la Table ronde des archives a mis en relief, de la façon suivante, la règle énoncée à l'alinéa *a* du paragraphe :

Il semble incontestable que la métropole doit remettre aux Etats qui accèdent à l'indépendance tout d'abord les archives antérieures à l'établissement du régime colonial, lesquelles sont sans discussion la propriété du territoire. [...] Il est [...] regrettable que les conditions dans lesquelles s'est fait le passage des pouvoirs d'une autorité à l'autre n'aient pas permis d'assurer toujours la régularité de cette transmission d'archives, qu'on peut tenir pour indispensable²⁸².

11) L'alinéa *b* du paragraphe 1 qui se rapporte à ce qu'on appelle parfois les archives « administratives », prévoit qu'elles passent elles aussi à l'Etat nouvellement indépendant. La Commission a évité d'employer cette expression, qui n'est pas assez précise pour être utilisée dans un texte juridique, et a décidé de désigner cette catégorie d'archives par la formule « la partie des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur qui, pour une administration normale du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, doit se trouver sur ce territoire ».

12) Dans le cas de la décolonisation de la Libye, la résolution 388 A (V) de l'Assemblée générale, en date du 15 décembre 1950, intitulée « Dispositions économiques et financières relatives à la Libye », a exprimé le souci de l'ONU de voir le nouvel Etat indépendant disposer au moins des archives administratives les plus indispensables à la gestion courante. La résolution précitée a précisé en conséquence, à l'alinéa *a* du paragraphe 2 de l'article 1^{er} que seront immédiatement transférés « les archives et les documents appropriés de caractère administratif ou d'intérêt technique concernant la Libye ou se rapportant à des biens dont le transfert est prévu par la présente résolution »²⁸³.

13) La Conférence internationale de la Table ronde des archives a déclaré à cet égard :

Il semble incontestable que les [anciennes puissances administrantes] ont [...] le devoir de remettre tous les documents qui permettent d'assurer la continuité de l'activité administrative et de préserver les intérêts des populations locales [...]. Par conséquent, les titres des propriétés de l'Etat et des institutions parapubliques, les documents concernant les bâtiments publics, les chemins de fer, les ponts et chaussées, etc., les documents cadastraux, les états de recensement, les registres d'état civil indigène, etc., seront normalement remis avec le territoire lui-même. Ceci suppose la transmission régulière des archives administratives locales aux nouvelles autorités. Il est parfois regrettable que les conditions dans lesquelles s'est fait le passage des pouvoirs d'une autorité à l'autre n'aient pas permis d'assurer toujours la régularité de cette transmission d'archives, qu'on peut tenir pour indispensable²⁸⁴.

²⁸¹ Rapport du Secrétaire général relatif à la restitution des œuvres d'art aux pays victimes d'expropriation (A/32/203), p. 7.

²⁸² Direction des archives de France, *Les archives dans la vie internationale* (op. cit.), p. 43 et 44.

²⁸³ Toutefois, dans le cas de l'Erythrée, l'Assemblée générale a adopté des dispositions dont certaines ne sont pas entièrement en harmonie avec celles qu'elle avait retenues un an plus tôt pour la Libye. Le paragraphe 2 de l'article II de la résolution 530 (VI) du 29 janvier 1952, intitulée « Dispositions économiques et financières relatives à l'Erythrée », avait permis à l'Italie de céder à sa convenance à la puissance provisoirement administrante soit l'original soit la copie des documents et archives.

²⁸⁴ Direction des archives de France, *Les archives de la vie internationale* (op. cit.), p. 43 et 44.

14) Le paragraphe 2 de l'article 26 a trait aux parties des archives d'Etat qui, tout en n'étant pas visées par le paragraphe 1, « intéressent » le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats. Ce paragraphe prévoit que le passage de ces archives, ou leur reproduction appropriée, est réglé par accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat nouvellement indépendant. Cet accord est cependant soumis à la condition que chacune des parties doit « bénéficier aussi largement et équitablement que possible » des archives en cause.

15) Une des catégories des archives d'Etat visées par le paragraphe 2 est celle des archives accumulées par la puissance administrante pendant la période coloniale et liées à l'*imperium* ou au *dominium* de celle-ci et, d'une façon générale, à sa politique coloniale dans le territoire concerné. L'ancienne métropole veille en général à faire évacuer toutes ces archives avant l'accession du territoire à l'indépendance, et de nombreuses considérations de politique ou d'opportunité l'empêchent de les transférer à l'Etat nouvellement indépendant.

16) La Conférence internationale de la Table ronde des archives a déclaré :

[...] il est apparu juridiquement fondé de distinguer dans les archives entre les fonds de souveraineté et les fonds d'administration : les premiers, concernant essentiellement les relations entre la métropole et sa représentation dans le territoire, compétente dans les matières diplomatique, militaire et de haute politique, sont du ressort de la métropole, dont ils concernent directement l'histoire²⁸⁵.

Un autre auteur a exprimé la même opinion :

L'émancipation pose un problème neuf, le droit des nouveaux Etats à détenir les archives indispensables à la défense de leurs droits, à l'exécution de leurs obligations, à la continuité de la gestion administrative des populations reste incontestable. Mais il est d'autres catégories d'archives conservées sur place et qui, sans utilité pratique immédiate pour les Etats successeurs, intéressent au premier chef la puissance coloniale. A bien voir, ces archives sont de même nature que celles qui, dans la plupart des circonstances de l'histoire européenne, restent incontestablement la propriété des Etats cédants²⁸⁶.

17) Il est néanmoins indéniable que certaines des archives liées à l'*imperium* ou au *dominium* de l'ancienne puissance administrante « intéressent » aussi (et parfois même au premier chef) l'Etat nouvellement indépendant. Il s'agit, par exemple, des archives relatives à la conclusion de traités applicables au territoire concerné ou aux relations diplomatiques entre la puissance administrante et des Etats tiers au sujet de ce territoire. S'il n'est guère réaliste pour l'Etat nouvellement indépendant de s'attendre à obtenir immédiatement le transfert de toutes les activités liées à l'*imperium* ou au *dominium* de l'Etat prédécesseur, il serait tout à fait contraire à l'équité que l'Etat nouvellement indépendant soit privé de tout accès à ces documents, ou tout au moins à celles de ces archives qui revêtent aussi un intérêt pour lui.

18) Il n'y a donc pas de règle simple qui puisse régir de manière satisfaisante le passage ou le non-passage de cette catégorie de documents des archives d'Etat. La Commission estime que la meilleure solution serait que

²⁸⁵ *Ibid.*, p. 44.

²⁸⁶ C. Laroche, « Les archives françaises d'outre-mer », *Comptes rendus mensuels des séances de l'Académie des sciences d'outre-mer, Séances des 4 et 18 mars 1966*, Paris, t. XXVI, vol. III (mars 1966), p. 130.

les Etats intéressés règlent la question au moyen d'un accord fondé sur le principe de l'intérêt mutuel et de l'équité. Au cours des négociations en vue d'un tel accord, les Etats devraient tenir dûment compte de la nécessité de préserver l'unité des archives ainsi que de la technologie moderne, qui permet la reproduction rapide des documents sur microfilm ou par photocopie. Il faut également noter qu'il existe dans presque tous les pays une législation qui prévoit que tous les documents politiques officiels, y compris la plupart des documents secrets, sont accessibles au public au bout d'un certain temps. Si un particulier est en droit de consulter des documents sur les activités liées à la souveraineté au bout d'un délai de quinze, vingt ou trente ans, il n'y a pas de raison de ne pas donner à l'Etat nouvellement indépendant qu'intéressent directement des documents concernant son territoire le droit de les obtenir sous forme de microfilms ou de photocopies, le cas échéant à ses propres frais.

19) C'est cette règle qui a présidé aux négociations franco-algériennes sur les questions des archives politiques aussi bien qu'historiques en 1974-1975. Les deux Etats ont procédé à un échange de correspondance diplomatique les 22 avril et 20 mai 1975, dont il ressort que le Gouvernement français a considéré comme « tout à fait conforme aux usages actuels de la coopération entre historiens d'envisager le microfilmage » des archives de souveraineté de la France liées à la colonisation de l'Algérie²⁸⁷.

20) Le *paragraphe 3* stipule que l'Etat prédécesseur fournit à l'Etat nouvellement indépendant la « meilleure preuve disponible » dans ses archives d'Etat, y compris celle « qui a trait aux titres territoriaux de l'Etat nouvellement indépendant ou à ses frontières » et celle « qui est nécessaire pour préciser le sens des documents des archives d'Etat qui passent à l'Etat nouvellement indépendant en application des autres dispositions du présent article ».

21) Il faut entendre par la « meilleure preuve disponible » les originaux eux-mêmes ou des reproductions de ces originaux. Ce qui constituera la « meilleure preuve disponible » dépendra des circonstances²⁸⁸.

22) Les preuves du premier type visées au *paragraphe 3* sont souvent mêlées à d'autres preuves relatives à l'*imperium* ou au *dominium* de la puissance administrante sur le territoire concerné. Les preuves fournies par les archives qui ont trait aux titres territoriaux de l'Etat ou aux frontières du territoire revêtent cependant une importance essentielle pour l'identité même de l'Etat nouvellement indépendant. Ces preuves sont particulièrement importantes en cas de différends ou de litiges entre l'Etat nouvellement indépendant et un Etat tiers au sujet d'une partie du territoire de l'Etat ou de ses frontières. C'est pourquoi la Commission considère que l'Etat prédécesseur est tenu de fournir à l'Etat

nouvellement indépendant la « meilleure preuve disponible »²⁸⁹.

23) Pour ce qui est du second type de preuves, les mots « documents [...] qui passent [...] en application des autres dispositions du présent article » se rapportent à tous les types de documents qui passent à l'Etat successeur en application directe des *paragraphes 1 et 2* et de la première partie du *paragraphe 3*, ainsi qu'à ceux qui passent indirectement en application des *paragraphes 5 et 6*.

24) Parmi ces documents, on peut citer comme exemple ceux qui ont trait à l'interprétation des traités applicables au territoire concerné conclus par la puissance administrante. Il convient de noter que la réticence des Etats nouvellement indépendants à notifier leur succession à certains traités est parfois due à l'incertitude dans laquelle ils sont quant à l'application de ces traités à leur territoire — ou même quant à leur contenu.

25) Le *paragraphe 4* crée une obligation de coopération entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur nouvellement indépendant aux fins de recouvrer les archives qui, ayant appartenu au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, ont été dispersées pendant la période de dépendance, fait qui se produit couramment. Ce *paragraphe* est le corollaire de l'*alinéa a* du *paragraphe 1*, à la lumière duquel il convient de le lire.

26) Les *paragraphes 5 et 6* reflètent la décision que la Commission a adoptée à l'article 14 d'assimiler au cas des Etats nouvellement indépendants visés par les *paragraphes 1 à 3* de l'article 26 celui d'un Etat nouvellement indépendant formé de deux ou plusieurs territoires dépendants, et celui d'un territoire dépendant qui devient partie du territoire d'un Etat déjà indépendant autre que l'Etat qui avait la responsabilité de ses relations internationales.

27) Le *paragraphe 7* a trait à certains droits inaliénables des peuples de l'Etat prédécesseur et de l'Etat nouvellement indépendant et prévoit que les accords conclus entre ces Etats en matière d'archives d'Etat de l'Etat prédécesseur « ne doivent pas porter atteinte aux droits des peuples de ces Etats au développement, à l'information sur leur histoire et à leur patrimoine culturel ». Ce *paragraphe* vise donc à énoncer trois droits fondamentaux que les Etats doivent respecter lors d'une négociation en vue du règlement d'une question relative aux archives d'Etat de l'Etat prédécesseur.

28) L'importance de ces droits a été soulignée dans diverses instances internationales, et notamment dans des travaux récents de l'Unesco.

²⁸⁷ Lettre du 20 mai 1975 de M. Sauvagnargues, ministre des affaires étrangères de la France, à M. Bedjaoui, ambassadeur d'Algérie en France, en réponse à sa lettre du 22 avril 1975 [voir *Annuaire*... 1979, vol. II (1^{re} partie), p. 119, doc. A/CN.4/322 et Add.1 et 2, par. 156].

²⁸⁸ Voir J. B. Saunders, *Words and Phrases Legally Defined*, 2^e éd., Londres, Butterworth, 1969, vol. 2, p. 192.

²⁸⁹ On notera que le Séminaire cartographique des pays africains et de la France a adopté une recommandation dans laquelle il accueillait avec satisfaction la déclaration du Directeur de l'Institut géographique national relative à la reconnaissance de la souveraineté des Etats sur toutes les archives cartographiques et proposait que lesdites archives soient transférées aux Etats sur leur demande et que les documents relatifs aux frontières soient remis simultanément aux Etats concernés (Séminaire cartographique des pays africains et de la France, Paris, 21 mai-3 juin 1975, *Rapport général*, recommandation n° 2, « Cartographie de base »).

29) A sa dix-huitième session, tenue à Paris en octobre-novembre 1974, la Conférence générale de l'Unesco a adopté une résolution ainsi rédigée :

La Conférence générale,

Considérant qu'un grand nombre d'Etats membres de l'Unesco ont, dans le passé, été soumis pendant une période plus ou moins longue à une domination, une administration ou une occupation étrangères,

Considérant que, de ce fait, des archives constituées sur le territoire de ces Etats en ont été retirées,

Consciente de l'importance que présentent les archives en question pour l'histoire générale, culturelle, politique et économique des pays qui étaient soumis à l'occupation, l'administration ou la domination étrangères,

Rappelant la Recommandation 13 de la Conférence intergouvernementale sur la planification des infrastructures nationales en matière de documentation, de bibliothèques et d'archives, qui s'est tenue en septembre 1974, et souhaitant en étendre la portée,

1. Invite les Etats membres de l'Unesco à examiner favorablement la possibilité de transférer, dans le cadre d'accords bilatéraux, des documents provenant d'archives constituées sur le territoire d'autres pays ou se rapportant à leur histoire;

[...] ²⁹⁰.

30) L'intérêt que l'Unesco porte aux problèmes des archives en tant que telles est associé à un intérêt aussi soutenu pour les archives considérées comme éléments importants du patrimoine culturel des nations. L'Unesco et ses comités et groupes d'experts ont toujours considéré les archives comme « une part essentielle du patrimoine de toute collectivité nationale », patrimoine qu'ils aident à faire reconstituer et dont ils réclament la restitution ou le retour à leur pays d'origine. Ils ont considéré les documents historiques, y compris les manuscrits, comme des « biens culturels » faisant partie du patrimoine culturel des peuples ²⁹¹.

31) En 1977, en application d'une résolution adoptée par la Conférence générale de l'Unesco à sa dix-neuvième session ²⁹², le Directeur général a lancé un appel pour le retour à ceux qui l'ont créé d'un patrimoine culturel irremplaçable, appel dans lequel il déclarait notamment :

[...] de cet héritage où s'inscrit leur identité immémoriale, bien des peuples se sont vu ravir, à travers les péripéties de l'histoire, une part inestimable.

[...]

²⁹⁰ Unesco, *Actes de la Conférence générale, dix-huitième session, Résolutions*, Paris, 1974, p. 70, résolution 4.212.

²⁹¹ Voir documents de la dix-neuvième session de la Conférence générale de l'Unesco (Nairobi, octobre-novembre 1976), et notamment « Rapport du Directeur général sur l'étude de la possibilité de transférer, dans le cadre d'accords bilatéraux, des documents provenant d'archives constituées sur le territoire d'autres pays ou se rapportant à leur histoire » (doc. 19 C/94, du 6 août 1976), ainsi que le rapport du Directeur général à la session suivante de la Conférence générale (doc. 20 C/102) [cf. note 209 ci-dessus], le rapport du Comité d'experts réuni du 29 mars au 2 avril 1979 à Venise (doc. SHC-76/CONF.615/5), le rapport du Comité d'experts sur la création d'un comité intergouvernemental concernant la restitution ou le retour des biens culturels (Dakar, 20-23 mars 1978) [doc. CC-78/CONF.609/3], et les statuts du Comité intergouvernemental pour la promotion du retour de biens culturels à leur pays d'origine ou de leur restitution en cas d'approbation illégale (Unesco, *Actes de la Conférence générale, vingtième session, Résolutions*, Paris, 1978, p. 97, résolution 4/7.6/5, annexe).

²⁹² *Ibid.*, dix-neuvième session, *Résolutions*, Paris, 1976, p. 49, résolution 4.128.

Les peuples victimes de ce pillage parfois séculaire n'ont pas seulement été dépouillés de chefs-d'œuvre irremplaçables : ils ont été dépossédés d'une mémoire qui les aurait sans doute aidés à mieux se connaître eux-mêmes, certainement à se faire mieux comprendre des autres.

[...]

Aussi bien ces hommes et ces femmes démunis demandent-ils que leur soient restitués au moins les trésors d'art les plus représentatifs de leur culture, ceux auxquels ils attachent le plus d'importance, ceux dont l'absence leur est psychologiquement le plus intolérable.

Cette revendication est légitime.

[...]

J'appelle solennellement les gouvernements des Etats membres de l'Organisation à conclure des accords bilatéraux prévoyant le retour des biens culturels aux pays qui les ont perdus; à promouvoir prêts à long terme, dépôts, ventes et donations entre institutions intéressées en vue de favoriser un échange international plus juste des biens culturels; [...]

[...]

J'appelle les universités, les bibliothèques, [...] qui ont les collections les plus significatives à partager largement les biens qu'ils détiennent avec les pays qui les ont créés et n'en possèdent, quelquefois, même plus un seul exemplaire.

J'appelle aussi celles de ces institutions qui détiennent plusieurs objets ou documents semblables à se défaire au moins d'un objet et à le renvoyer dans son pays d'origine, pour que de jeunes générations ne grandissent pas sans avoir jamais eu la possibilité de voir de près une œuvre d'art ou une création artisanale de qualité fabriquée par leurs ancêtres.

[...]

Restituer au pays qui l'a produit telle œuvre d'art ou tel document, c'est permettre à un peuple de recouvrer une partie de sa mémoire et de son identité, c'est faire la preuve que, dans le respect mutuel entre nations, se poursuit toujours le long dialogue des civilisations qui définit l'histoire du monde ²⁹³.

32) La protection et la restitution des archives à caractère culturel et historique et des œuvres d'art, en vue de la préservation et de l'épanouissement des valeurs culturelles, a retenu toute l'attention de l'Organisation des Nations Unies. On rappellera les résolutions de l'Assemblée générale 3026 A (XXVII) du 18 décembre 1972, 3148 (XXVIII) du 14 décembre 1973, 3187 (XXVIII) du 18 décembre 1973, 3391 (XXX) du 19 novembre 1975, 31/40 du 30 novembre 1976, 32/18 du 11 novembre 1977, 33/50 du 14 décembre 1978, 34/64 du 29 novembre 1979 et 35/128 du 11 décembre 1980. Cette dernière résolution contient les passages suivants :

L'Assemblée générale,

[...]

Consciente de l'importance que présente pour les pays d'origine le retour des biens culturels ayant pour eux une valeur spirituelle et culturelle fondamentale, afin qu'ils puissent constituer des collections globales ou uniques représentatives de leur patrimoine culturel.

Réaffirmant que le retour ou la restitution à un pays de ses objets d'art, monuments, pièces de musée, manuscrits, documents et tous autres trésors culturels ou artistiques constitue un pas en avant vers le renforcement de la coopération internationale et la préservation et l'épanouissement des valeurs culturelles.

[...]

Appuyant l'appel solennel du Directeur général de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, en date

²⁹³ *Le Courrier de l'UNESCO*, Paris, 31^e année, juillet 1978, p. 4 et 5.

du 7 juin 1978, pour le retour à ceux qui l'ont créé d'un patrimoine culturel irremplaçable,

[...]

2. *Prie* l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture d'intensifier ses efforts pour assister les pays concernés à trouver des solutions appropriées aux problèmes touchant le retour ou la restitution de biens culturels et demande instamment aux Etats Membres de coopérer avec cette organisation dans ce domaine;

3. *Invite* les Etats Membres, en coopération avec l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, à élaborer des inventaires systématiques des biens culturels qui existent sur leurs territoires et des biens culturels qui se trouvent à l'étranger;

[...]

33) La quatrième Conférence des chefs d'Etat ou de gouvernement des pays non alignés, qui s'est tenue à Alger du 5 au 9 septembre 1973, a adopté une déclaration sur la préservation et le développement de la culture nationale, dans laquelle on souligne

la nécessité de réaffirmer l'identité culturelle nationale et d'éliminer les séquelles néfastes de l'ère coloniale pour que soient préservées [les] cultures et traditions nationales²⁹⁴.

34) A la réunion au sommet suivante, qui s'est déroulée à Colombo du 16 au 19 août 1976, deux résolutions ont été adoptées par les chefs d'Etat ou de gouvernement des pays non alignés²⁹⁵. La résolution n° 17 (« Résolution sur la restitution des œuvres d'art et des anciens manuscrits aux pays qui en ont été spoliés ») contient les passages suivants :

La cinquième Conférence [...]

[...]

2. *Réaffirme* les termes de la résolution 3187 (XXVIII) de l'Assemblée générale des Nations Unies et de la résolution 3391 (XXX) sur la restitution des objets d'art et manuscrits aux pays qui en ont été spoliés;

3. *Invite* instamment tous les Etats détenant des œuvres d'art et manuscrits à les restituer sans tarder à leur pays d'origine;

4. *Demande* au Comité d'experts désigné par l'UNESCO et chargé de restituer les œuvres d'art et manuscrits à leurs anciens propriétaires de prendre toutes mesures nécessaires à cet effet.

35) Enfin, la dix-septième Conférence internationale de la Table ronde des archives, qui s'est tenue en octobre 1977 à Cagliari, a adopté une résolution réaffirmant le droit des peuples à leur patrimoine culturel et à l'information sur leur histoire :

[...] la Table ronde réaffirme le droit de chaque Etat à recouvrer les archives qui font partie de son héritage archivistique et qui sont actuellement conservées hors de son territoire, ainsi que le droit de chaque collectivité nationale à l'accès, dans des conditions déterminées, aux sources relatives à son histoire, où qu'elles soient conservées, et à la copie de ces sources.

Considérant l'ampleur des contentieux archivistiques et, notamment, ceux issus de la décolonisation,

[...]

Considérant que ce règlement doit être obtenu par voie de négociations bilatérales ou plurilatérales,

²⁹⁴ Documents de la quatrième Conférence des chefs d'Etat ou de gouvernement des pays non alignés, « Déclaration économique », sect. XIV (A/9330, p. 95).

²⁹⁵ Documents de la cinquième Conférence des chefs d'Etat ou de gouvernement des pays non alignés, annexe IV, résolutions n° 17 et 24 (A/31/197, p. 135 et 149).

La Table ronde recommande :

a) de promouvoir l'ouverture de négociations entre toutes les parties concernées, d'une part, sur les problèmes relatifs à la propriété des archives et, d'autre part, sur le droit d'accès et de copie;

[...]

La Table ronde reconnaît le droit légitime des pouvoirs publics ainsi que des citoyens des pays qui ont appartenu à des entités politiques plus vastes ou qui ont été administrés par des puissances étrangères d'être informés sur leur propre histoire. Le droit légitime à l'information existe par lui-même, indépendamment du droit de propriété des archives.

[...] ²⁹⁶.

Article 27. — Unification d'Etats

1. Lorsque deux ou plusieurs Etats s'unissent et forment ainsi un Etat successeur, les archives d'Etat des Etats prédécesseurs passent à l'Etat successeur.

2. Sans préjudice de la disposition du paragraphe 1, l'attribution des archives d'Etat des Etats prédécesseurs à l'Etat successeur ou à ses parties composantes est réglée par le droit interne de l'Etat successeur.

Commentaire

1) Le présent article concerne la succession aux archives d'Etat dans le cas de l'unification d'Etats. L'accord des parties occupe une place déterminante dans le domaine de la succession d'Etats en matière de biens, d'archives et de dettes d'Etat. Mais nulle part il ne paraît plus décisif que pour le cas d'une unification d'Etats. L'union constitue essentiellement et fondamentalement un acte de disposition volontaire. C'est dire que c'est l'accord des parties qui règle les problèmes qu'elle entraîne. Et même lorsque les Etats n'ont pas apporté, préalablement à leur union, de solution conventionnelle à un problème particulier, comme celui des archives, cette lacune ou ce silence peut s'interpréter, sans risque d'erreur, comme une volonté commune de s'en remettre aux dispositions futures de droit interne que l'Etat successeur pourra prendre à cet égard à leur place lorsque l'unification d'Etats sera entrée dans les faits. Ainsi, dans le cas où l'accord a omis de régler le sort des archives des Etats prédécesseurs, c'est le droit interne qui prévaut.

2) Prévaut d'abord la législation de chaque partie composante en vigueur au moment de l'unification d'Etats. Or cette législation ne pouvait, jusqu'à l'avènement de l'unification, qu'exprimer la souveraineté de la partie composante sur ses propres archives. Donc, à défaut d'une disposition conventionnelle figurant dans les accords d'unification, les archives de chaque partie composante ne passent pas automatiquement à l'Etat successeur, en raison du fait que le droit interne de la partie composante n'a pas été abrogé. Ce n'est que si une législation nouvelle est adoptée par l'Etat successeur pour abroger en matière d'archives les droits internes des parties composantes que ces archives sont transférées à l'Etat successeur.

3) La solution dépend en fait de la nature constitutionnelle de l'unification d'Etats. Si celle-ci débouche sur la création d'une fédération d'Etats, on ne voit

²⁹⁶ Conseil international des archives, *Bulletin*, n° 9, décembre 1977, p. 7.

guère pourquoi les archives de chaque Etat prédécesseur, qui survit dans cette hypothèse (quoique avec des compétences internationales amoindries), passeraient à l'Etat successeur. Si au contraire l'unification d'Etats entraîne l'institution d'un Etat unitaire, les Etats prédécesseurs disparaissent complètement et leurs archives d'Etat ne peuvent que passer à l'Etat successeur, au moins au regard du droit international.

4) La solution dépend en fait aussi de la nature des archives. Si elles ont un caractère historique, les archives de l'Etat prédécesseur n'intéressent que celui-ci et relativement peu l'union, sauf s'il est décidé conventionnellement, pour des raisons de prestige ou autres, de les transférer au siège de l'union ou de les déclarer propriété de celle-ci. Le changement de statut ou d'affectation, et surtout le transfert au bénéfice de l'Etat successeur des autres catégories d'archives, utiles à la gestion directe des administrés de chaque partie composante, seraient non seulement sans intérêt pour l'union, mais grandement dommageables pour l'administration des parties composant celle-ci.

5) Envisageant le cas d'unification d'Etats aboutissant à une forme fédérale, Fauchille écrivait :

L'Etat unitaire qui devient membre d'un Etat fédéral ou d'une union réelle [...], s'éteignant non pas comme Etat, mais seulement comme Etat *unitaire*, doit conserver son patrimoine propre : l'existence de ce patrimoine n'est en effet aucunement incompatible avec le régime nouveau auquel il est soumis. Il n'y a lieu d'attribuer ni au pouvoir fédéral ni au pouvoir de l'union [...] la propriété des biens de l'Etat nouvellement agrégé : cet Etat, en effet, tout en perdant son indépendance primitive, conserve néanmoins, en une certaine mesure, [...] sa personnalité juridique²⁹⁷.

Le professeur Erik Castrén partage la même opinion : « Puisque les membres de l'union d'Etats conservent leur qualité d'Etats, leurs biens publics continuent régulièrement de leur appartenir²⁹⁸. » Ce sont donc tout à la fois des instruments conventionnels internationaux et des actes de droit interne telles une constitution ou une loi fondamentale qui réalisent et définissent l'unification d'Etats en précisant son degré d'intégration. C'est sur la base de ces diverses manifestations de volonté que doit être fixée la dévolution des archives d'Etat.

6) Dès lors que des Etats conviennent de constituer une union entre eux, il faut présumer qu'ils sont déterminés à donner à celle-ci les moyens nécessaires à son fonctionnement et à son administration. Les biens d'Etat, et notamment les archives d'Etat, ne sont donc normalement transférés à l'Etat successeur que s'ils s'avèrent nécessaires à l'exercice des compétences à lui dévolues par l'acte constitutif de l'union. Or, le transfert des archives des Etats prédécesseurs ne semble pas être nécessaire à l'union. Celle-ci créera ses propres archives avec le temps. Quant à celles des parties composantes, elles continueront à être plus utiles à ces parties qu'à l'union elle-même, pour les raisons indiquées au paragraphe 4 ci-dessus.

7) A cet égard, on rappellera un exemple ancien mais significatif, qui est celui de l'unification de l'Espagne

aux xv^e et xvi^e siècles. Cette union s'est réalisée de telle sorte que chaque royaume a reçu une autonomie plus ou moins marquée, incarnée dans ses organes propres. En conséquence, les archives ne donnèrent pas lieu à centralisation. L'organisation actuelle des archives nationales espagnoles en est encore profondément marquée.

8) Le texte de l'article 27 est semblable à celui de l'article correspondant de la deuxième partie du projet, l'article 15, qui est aussi intitulé « Unification d'Etats », si ce n'est que dans les deux paragraphes de l'article 27 le mot « biens » a été remplacé par le mot « archives ». Le parallélisme entre les articles 27 et 15 étant évident, la Commission se bornera à renvoyer au commentaire de l'article 15, qui s'applique également au présent article.

Article 28. — Séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat

1. Lorsqu'une ou des parties du territoire d'un Etat s'en séparent et forment un Etat, et à moins que l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur n'en conviennent autrement :

a) La partie des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur qui, pour une administration normale du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, doit se trouver sur ce territoire, passe à l'Etat successeur;

b) La partie des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur, autre que celle mentionnée à l'alinéa a, se rapportant directement au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, passe à l'Etat successeur.

2. L'Etat prédécesseur fournit à l'Etat successeur la meilleure preuve disponible dans ses archives d'Etat qui a trait aux titres territoriaux de l'Etat successeur ou à ses frontières ou qui est nécessaire pour préciser le sens des documents des archives d'Etat qui passent à l'Etat successeur en application des autres dispositions du présent article.

3. Les accords conclus entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur en matière d'archives d'Etat de l'Etat prédécesseur ne doivent pas porter atteinte au droit des peuples de ces Etats au développement, à l'information sur leur histoire et à leur patrimoine culturel.

4. Les Etats prédécesseur et successeur délivrent, à la demande de l'un d'eux et à ses frais, des reproductions appropriées de leurs archives d'Etat liées aux intérêts de leurs territoires respectifs.

5. Les dispositions des paragraphes 1 à 4 s'appliquent lorsqu'une partie du territoire d'un Etat s'en sépare et s'unit à un autre Etat.

Article 29. — Dissolution d'un Etat

1. Lorsqu'un Etat prédécesseur se dissout et cesse d'exister et que les parties de son territoire forment deux ou plusieurs Etats, et à moins que les Etats successeurs concernés n'en conviennent autrement :

a) La partie des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur qui doit se trouver sur le territoire d'un Etat successeur pour une administration normale de son territoire passe à cet Etat successeur;

²⁹⁷ Fauchille, *op. cit.*, par. 233.

²⁹⁸ E. Castrén, « Aspects récents de la succession d'Etats », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1951-I*, Paris, Sirey, 1952, t. 18, p. 454.

b) La partie des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur, autre que celle mentionnée à l'alinéa a, se rapportant directement au territoire d'un Etat successeur passe à cet Etat successeur.

2. Les archives d'Etat de l'Etat prédécesseur autres que celles mentionnées au paragraphe 1 passent aux Etats successeurs d'une manière équitable, compte tenu de toutes les circonstances pertinentes.

3. Chaque Etat successeur fournit à l'autre ou aux autres Etats successeurs la meilleure preuve disponible de leur partie des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur qui a trait aux titres territoriaux ou aux frontières de cet ou de ces autres Etats successeurs ou qui est nécessaire pour préciser le sens des documents des archives d'Etat qui passent à cet ou à ces Etats en application des autres dispositions du présent article.

4. Les accords conclus entre les Etats successeurs concernés en matière d'archives d'Etat de l'Etat prédécesseur ne doivent pas porter atteinte au droit des peuples de ces Etats au développement, à l'information sur leur territoire et à leur patrimoine culturel.

5. Chaque Etat successeur délivre à tout autre Etat successeur, à la demande de cet Etat et à ses frais, des reproductions appropriées de sa partie des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur liées aux intérêts du territoire de cet autre Etat successeur.

Commentaire des articles 28 et 29

1) Les articles 28 et 29 concernent respectivement la succession aux archives d'Etat dans les cas de séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat et de dissolution d'un Etat. Ces cas ont fait, pour les biens d'Etat comme pour les dettes d'Etat, l'objet d'articles distincts mais d'un commentaire commun (voir deuxième et quatrième parties du projet). Une présentation analogue est adoptée pour le présent commentaire. La séparation et la dissolution concernent toutes deux des cas où une partie ou des parties du territoire d'un Etat se séparent de cet Etat pour former un ou plusieurs Etats distincts, mais, dans le cas de la séparation, l'on vise l'hypothèse d'une sécession, dans laquelle l'Etat prédécesseur continue d'exister, tandis que, dans le cas de la dissolution, l'Etat prédécesseur cesse toute existence.

2) Un contentieux d'archives important et multiple s'est posé entre pays scandinaves, notamment lors de la dissolution des unions entre la Norvège et la Suède en 1905 et entre le Danemark et l'Islande en 1944.

Dans le premier cas, il semble bien que, d'une part, chacun des deux pays, Norvège et Suède, ait conservé leurs archives respectives que l'Union personnelle n'avait pas confondues et que, d'autre part, les archives centrales aient pu être finalement réparties entre les deux pays, non sans toutefois de grandes difficultés. On a généralement combiné le principe de pertinence fonctionnelle et celui de provenance territoriale pour tenter de parvenir à un résultat satisfaisant. La convention du 27 avril 1906 passée entre la Suède et la Norvège un an après la dissolution de l'Union a réglé l'attribution des archives communes qui se trouvaient à l'étranger. Cette convention, qui résolvait en effet le problème des

archives des consulats qui étaient la propriété commune des deux Etats, stipulait que

les documents qui ont trait exclusivement aux affaires norvégiennes, ainsi que les recueils de lois norvégiens et autres imprimés norvégiens, seront remis à l'agent diplomatique norvégien accrédité dans le pays en question²⁹⁹.

Plus tard, et aux termes d'un protocole d'accord entre les deux pays en date du 25 avril 1952, la Norvège a pu obtenir de la Suède le transfert de certaines archives centrales qui étaient communes.

3) Une convention générale d'arbitrage passée le 15 octobre 1927 entre le Danemark et l'Islande a entraîné une remise réciproque d'archives. Lorsque la dissolution de l'Union entre le Danemark et l'Islande fut consommée, les archives furent réparties tant bien que mal. Mais un problème devait tout particulièrement retenir l'attention des deux pays, au point que même les opinions publiques d'Islande et du Danemark s'enflammèrent, ce qui s'observe rarement en matière de contentieux sur les archives. Ce qui était en jeu, c'était une collection importante de parchemins et de manuscrits d'une grande valeur historique et culturelle et contenant notamment de vieilles légendes islandaises ainsi que le « Flatey Book », récit manuscrit rédigé en deux volumes au XIV^e siècle par deux moines de l'île de Flatey, en Islande, et retraçant l'histoire des royaumes de Norvège. Il ne s'agissait pas à vrai dire d'archives d'Etat, puisque ces manuscrits et parchemins avaient été collectionnés au Danemark par un particulier islandais, Arne Magnussens, professeur d'histoire à l'Université de Copenhague. Il les avait sauvés de la destruction en Islande où ils auraient servi parfois à boucher les trous des portes et des fenêtres des maisons de pêcheurs islandais.

4) A sa mort, ces parchemins — qui avaient été estimés à 600 millions de francs suisses — ont été régulièrement légués pour toujours par leur propriétaire à une fondation universitaire à Copenhague. Sur les 2 855 manuscrits et parchemins d'Arne Magnussens, 500 avaient été restitués à l'Islande après la mort de leur propriétaire et le reste fut conservé par la fondation qui porte son nom. Malgré leur caractère de propriété privée, régulièrement léguée à un établissement d'enseignement, ces archives ont été finalement remises en 1971 au Gouvernement islandais qui les revendiquait depuis la fin de l'Union dano-islandaise, assurant le relais des gouvernements locaux antérieurs qui les réclamaient depuis le début du siècle. Cette restitution définitive est intervenue en application de décisions judiciaires danoises. La Fondation universitaire Arne Magnussens de Copenhague, légataire du propriétaire de ces archives, avait attaqué la décision du Gouvernement danois de remettre ces documents à l'Islande, en poursuivant le Ministère danois de l'éducation nationale devant la Cour de Copenhague. Celle-ci se prononça pour la restitution de ces archives par un arrêt du 17 novembre 1966³⁰⁰. La Fondation ayant fait appel de cette décision, la Cour suprême du Danemark a rendu

²⁹⁹ E. Descamps et L. Renault, *Recueil international des traités du XX^e siècle, année 1906*, Paris, Rousseau [s.d.], p. 1050, art. 7.

³⁰⁰ *Revue générale de droit international public*, Paris, 3^e série, t. XXXVIII, n° 2 (avril-juin 1967), p. 401 et 402.

un arrêt confirmatif le 18 mars 1971³⁰¹. Les deux gouvernements s'étaient mis d'accord sur la restitution des originaux à l'Islande³⁰², qui devrait les accueillir au sein d'une fondation analogue, servant des buts semblables à ceux indiqués dans les statuts de la Fondation Arne Magnussens de Copenhague. Ils se sont également concertés sur les conditions d'emprunt, de reproduction et de consultation de ces archives dans l'intérêt de la recherche scientifique et du développement culturel. L'accord intervenu a mis ainsi fin à une longue et amère controverse entre Danois et Islandais, attachés les uns et les autres à cette collection, représentant pour les uns comme pour les autres des valeurs culturelles et historiques très élevées. Les autorités danoises ont rendu, le 21 avril 1971, le « Flatey Book » et d'autres parchemins et, dans les vingt-cinq années suivantes, l'ensemble des documents auront rejoint l'Institut des manuscrits de l'Islande à Reykjavik³⁰³.

5) En cas de dissolution d'un Etat, chacun des Etats successeurs reçoit les archives se rapportant à son territoire. Les archives centrales de l'Etat dissous sont réparties entre les Etats successeurs si elles sont divisibles, ou confiées à l'Etat successeur auquel elles se rapportent le plus directement si elles sont indivisibles. Des copies sont généralement faites au bénéfice de tout autre Etat successeur intéressé.

6) La disparition de la monarchie austro-hongroise après la première guerre mondiale a donné naissance à un très vaste et très complexe contentieux d'archives qui n'est pas encore complètement apuré. Les territoires qui se sont détachés de l'empire austro-hongrois pour constituer des Etats nouveaux, comme la Tchécoslovaquie après la première guerre mondiale, se sont fait remettre les archives qui les concernaient³⁰⁴. Le traité conclu à Sèvres, le 10 août 1920, entre l'Italie, la Pologne, la Roumanie, l'Etat serbo-croate-slovène et la Tchécoslovaquie, dispose en son article premier que

Les Etats alliés, auxquels un territoire de l'ancienne monarchie austro-hongroise a été ou sera transféré, ou qui sont issus du démembrement de cette monarchie, s'engagent mutuellement à opérer entre eux la restitution des objets ci-après, qui se trouveraient sur leurs territoires respectifs :

1. Les archives, registres, plans, titres et documents de toute nature des administrations civile, militaire, financière, judiciaire ou autre des territoires transférés [...] ³⁰⁵.

7) Le Traité de Saint-Germain-en-Laye du 10 septembre 1919 entre les puissances alliées et l'Autriche contenait déjà de nombreuses dispositions obligeant l'Autriche à remettre des archives à divers Etats nouveaux

(ou préconstitués)³⁰⁶. Une convention passée le 6 avril 1922 entre l'Autriche et divers Etats a tenté de régler les difficultés nées de l'application des dispositions du Traité de Saint-Germain-en-Laye en matière d'archives³⁰⁷. Elle prévoyait notamment des échanges de copies de documents, l'attribution aux Etats successeurs de diverses archives relatives à la propriété industrielle, et la mise au point d'une liste de réclamations réciproques. Un accord du 14 octobre 1922 conclu à Vienne entre la Roumanie et la Tchécoslovaquie³⁰⁸ a prévu une remise réciproque des archives héritées de la monarchie austro-hongroise par chacun des deux Etats et intéressant l'autre Etat. Le 26 juin 1923, une convention passée entre l'Autriche et le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes³⁰⁹, en application des dispositions pertinentes du Traité de Saint-Germain-en-Laye de 1919, stipulait la remise par l'Autriche au Royaume considéré des archives le concernant. Cette convention avait reçu un début d'exécution. Le 24 novembre 1923, c'était au tour de la Roumanie de conclure avec le même Royaume des Serbes, Croates et Slovènes une convention signée à Belgrade pour une remise réciproque d'archives. De même, la convention conclue à Bucarest le 16 avril 1924 entre la Roumanie et la Hongrie en vue d'une remise réciproque d'archives³¹⁰ devait, pour ce qui concerne les deux pays signataires, apurer le contentieux sur les archives né de la dissolution de la monarchie austro-hongroise. La même année, les deux mêmes pays, Roumanie et Hongrie, signaient une autre convention dans la même capitale aux fins d'échanges d'archives administratives³¹¹. Un traité de conciliation et d'arbitrage avait été conclu le 23 avril 1925 entre la Pologne et la Tchécoslovaquie³¹² pour une remise réciproque d'archives héritées de la monarchie austro-hongroise.

8) Par la suite, la Yougoslavie et la Tchécoslovaquie ont obtenu de la Hongrie après la seconde guerre mondiale, par le Traité de paix du 10 février 1947, toutes les archives historiques constituées par la monarchie austro-hongroise entre 1848 et 1919 sur ces territoires. Par le même instrument, la Yougoslavie devait en outre recevoir de la Hongrie les archives concernant l'Illyrie, datant du XVIII^e siècle³¹³. Le paragraphe 1 de l'article 11 du même traité précise bien que le territoire détaché, qui s'est constitué en Etats (Tchécoslovaquie, Yougoslavie), avait droit aux objets « qui constituent [leur] patrimoine culturel [et] qui ont eu leur origine dans ces territoires », se fondant ainsi sur le lien existant entre les archives et le territoire. Par ailleurs, le

³⁰¹ Voir texte danois : Højesteretsdomme, 18 marts 1971, i sag 68/1970, *Arne Magnussens Legat (Den arnamagnaeanske Stiftelse) mod Undervisningsministeriet* (arrêt de la Cour suprême, 18 mars 1971, affaire n° 68/1970, Legs Arne Magnussen [Fondation « arnamagnae »] c. Ministère de l'éducation nationale) dans *Ugeskrift for Retsvaesen*, Copenhague, n° 19 (8 mai 1971), p. 299 à 304, et n° 20 (15 mai 1971), p. 305 à 307.

³⁰² Voir aussi J. H. W. Verzijl, *International Law in Historical Perspective*, Leyde, Sijthoff, 1974, t. VII, p. 153, qui consacre quelques développements à cette affaire des parchemins d'Islande.

³⁰³ A. E. Pederson, « Scandinavian sagas sail back to Iceland », *International Herald Tribune*, 23 avril 1971, p. 16.

³⁰⁴ Art. 93 du Traité de Saint-Germain-en-Laye (G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, 3^e série, [op. cit.], t. XI, p. 715).

³⁰⁵ *Ibid.*, t. XII, p. 810 et 811.

³⁰⁶ Voir art. 93, 97, 192, 193, 194, 196, 249 et 250 du Traité de Saint-Germain-en-Laye (*ibid.*, t. XI, p. 715 et suiv.).

³⁰⁷ Voir art. 1 à 6 de la convention conclue le 6 avril 1922 entre l'Autriche, la Hongrie, l'Italie, la Pologne, la Roumanie, la Tchécoslovaquie et le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes (Italie, Ministero degli affari esteri, *Trattati e Convenzioni fra il Regno d'Italia e gli altri Stati*, vol. 28, Rome, 1931, p. 361 à 370).

³⁰⁸ SDN, *Recueil des Traités*, vol. XXV, p. 163.

³⁰⁹ Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, *Shuzbene Novine* (Journal officiel), Belgrade, 6^e année, n° 54-VII, 7 mars 1924, p. 1.

³¹⁰ SDN, *Recueil des Traités*, vol. XLV, p. 330.

³¹¹ Art. 1, par. 5, et 18 de la convention signée à Bucarest le 3 décembre 1924 prévoyant un échange de registres d'état civil, de documents judiciaires et de titres fonciers et cadastraux.

³¹² SDN, *Recueil des Traités*, vol. XLVIII, p. 383.

³¹³ Art. 11 du Traité de paix avec la Hongrie (cf. note 260 ci-dessus).

paragraphe 2 du même article dispose à juste titre que la Tchécoslovaquie n'aura aucun droit sur les archives ou objets « acquis à la suite d'achats, dons ou legs, et les œuvres originales dues à des Hongrois », ce qui suppose *a contrario* que les objets acquis par le territoire tchécoslovaque doivent lui revenir. De fait, ces biens sont retournés à la Tchécoslovaquie³¹⁴.

9) L'article 11 précité du Traité de paix de 1947 avec la Hongrie est l'un des plus précis en matière de délais de remise des archives : il dresse un véritable calendrier dans le cadre d'un délai maximal de dix-huit mois.

10) Cette simple énumération de quelques-uns seulement des nombreux accords intervenus en matière d'archives autour de la disparition de la monarchie austro-hongroise donne quelque idée de la complexité du problème à résoudre concernant les archives de la monarchie austro-hongroise. Certains contentieux sur les archives nés à cette occasion concernent la succession d'Etats par « transfert d'une partie du territoire d'un Etat à un autre Etat », comme il a été indiqué dans le commentaire de l'article 25.

11) D'autres contentieux, nés aussi de la dissolution de la même monarchie austro-hongroise, visaient les cas de « séparation d'une ou de plusieurs parties du territoire d'un Etat » pour former un Etat nouveau, et de dissolution d'un Etat donnant naissance à deux ou plusieurs Etats nouveaux. Mais le contentieux archivistique surgi de la disparition de la monarchie des Habsbourg a créé des situations enchevêtrées, voire inextricables, et des réclamations croisées, ne permettant pas toujours d'isoler facilement chaque type de succession d'Etats³¹⁵.

12) La convention conclue à Bade le 28 mai 1926 entre les deux Etats, Autriche et Hongrie, qui avaient donné le nom à la monarchie austro-hongroise, avait réglé en partie le contentieux archivistique austro-hongrois. L'Autriche a remis les « Registraturen », documents à caractère historique intéressant la Hongrie. Mais les archives d'intérêt commun ont fait l'objet de dispositions grâce auxquelles une mission permanente d'archivistes hongrois travaille dans les archives d'Etat d'Autriche, a le libre accès aux rayons et participe aux opérations de triage du patrimoine commun. En ce qui concerne les archives locales, la question la plus difficile portait sur la dévolution des archives des deux comitats de Sopron [Ödenburg] et de Vas [Eisenburg] qui, transférés à l'Autriche, y ont formé le Burgenland, pendant que leurs chefs-lieux demeuraient hongrois. Il fut décidé de laisser à la Hongrie leurs archives restées dans ces chefs-lieux, sauf les archives d'Eisenstadt et

de divers villages qui furent remises à l'Autriche. Cette solution a été complétée plus tard par une convention permettant des échanges annuels de microfilms pour ne frustrer aucune partie³¹⁶.

13) Le cas de l'éclatement de l'Empire ottoman après la première guerre mondiale s'apparente à celui d'une *séparation* de plusieurs parties du territoire d'un Etat, encore que le Gouvernement turc ait soutenu la thèse de la *dissolution* d'Etat lorsque, au cours des négociations du traité signé à Lausanne en 1923, il considéra le nouvel Etat turc comme un Etat successeur au même titre que les autres Etats qui avaient succédé à l'Empire ottoman. Cette controverse ajoute une justification au jumelage des commentaires sur les cas de séparation et de dissolution. Dans le Traité de Lausanne figure la disposition suivante :

Article 139

Les archives, registres, plans, titres et autres documents de toute nature qui, concernant les administrations civiles, judiciaires ou financières ou l'administration des vakoufs et se trouvant en Turquie, intéressent exclusivement le gouvernement d'un territoire détaché de l'Empire ottoman et réciproquement ceux qui, se trouvant sur un territoire détaché de l'Empire ottoman, intéressent exclusivement le Gouvernement turc, seront réciproquement remis de part et d'autre.

Les archives, registres, plans, titres et autres documents ci-dessus visés, dans lesquels le gouvernement détenteur se considère comme également intéressé, pourront être conservés par lui, à charge d'en donner, sur demande, au gouvernement intéressé les photographies ou les copies certifiées conformes.

Les archives, registres, plans, titres et autres documents qui auraient été enlevés soit de la Turquie, soit des territoires détachés, seront réciproquement restitués en original, en tant qu'ils concernent exclusivement les territoires d'où ils auraient été emportés.

Les frais occasionnés par ces opérations seront à la charge du gouvernement requérant³¹⁷.

14) Sans se prononcer sur la nature juridique exacte de l'opération de dissolution du III^e Reich allemand et de la création des deux Etats allemands, on rappellera ici brièvement les controverses soulevées à propos de la Bibliothèque de Prusse. Des difficultés ayant surgi dans l'attribution de cette importante bibliothèque contenant 1 700 000 volumes ainsi que diverses archives prussiennes, une loi de la République fédérale d'Allemagne du 25 juillet 1957 la confia à un organisme spécial, la « Fondation pour la propriété des biens culturels prussiens ». Cette décision législative est contestée actuellement par la République démocratique allemande.

15) Pour l'adoption du texte des articles 28 et 29, la Commission a pratiquement suivi la méthode qu'elle avait appliquée pour les articles concernant les mêmes cas de succession d'Etats — séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat et dissolution d'un Etat — dans le contexte des biens d'Etat (art. 16 et 17) et dans celui des dettes d'Etat (art. 38 et 39). Les paragraphes 1 à 4 de l'article 28 et les paragraphes 1 et 3 à 5 de l'article 29 expriment les règles de succession

³¹⁴ Les dispositions du paragraphe 2 de l'article 11 du Traité de paix avec la Hongrie valent aussi pour la Yougoslavie.

³¹⁵ Voir, outre les accords mentionnés aux paragraphes précédents, la Convention de Nettuno du 20 juillet 1925 entre l'Italie et le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes (art. 1 à 15); la convention du 26 octobre 1927 passée entre la Tchécoslovaquie et la Pologne pour la remise réciproque d'archives héritées de la monarchie austro-hongroise et concernant chacun des deux Etats contractants; la Convention de Rome du 23 mai 1931 conclue entre la Tchécoslovaquie et l'Italie pour la répartition et la reproduction des archives de l'ancienne armée austro-hongroise (art. 1 à 9); l'Accord de Vienne du 26 octobre 1932 qui a permis à la Pologne d'obtenir de l'Autriche diverses archives; la Convention de Belgrade du 30 janvier 1933 entre la Roumanie et la Yougoslavie, etc.

³¹⁶ Voir l'intervention M. Szedő à la sixième Conférence internationale de la Table ronde des archives (Direction des archives de France, *Les archives dans la vie internationale* [op. cit.], p. 137).

³¹⁷ Traité de paix entre l'Empire britannique, la France, l'Italie, le Japon, la Grèce, la Roumanie, l'Etat serbo-croate-slovène, d'une part, et la Turquie, d'autre part, signé à Lausanne le 24 juillet 1923 (SDN, *Recueil des Traités*, vol. XXVIII, p. 108).

aux archives d'Etat qui sont communes aux deux cas de succession d'Etats. Ces règles s'inspirent du texte de l'article 26 précédemment adopté qui porte sur la succession aux archives d'Etat dans le cas des Etats nouvellement indépendants. En appliquant de façon appropriée aux articles 28 et 29 les règles pertinentes qui figurent à l'article 26, la Commission s'est efforcée de préserver autant que possible l'uniformité de la terminologie, tout en tenant compte des caractéristiques qui distinguent le cas de succession d'Etats visé par ce dernier article de ceux auxquels ont trait les articles 28 et 29.

16) Le *paragraphe 1* des articles 28 et 29 réaffirme la primauté de l'accord entre les Etats concernés par la succession d'Etats, dans le règlement de la succession aux archives d'Etats, qu'il s'agisse des relations entre l'Etat prédécesseur et l'Etat (ou un Etat) successeur ou des relations entre les Etats successeurs eux-mêmes. Pour le cas où aucun accord n'intervient, l'*alinéa a du paragraphe 1* de ces deux articles reprend la règle énoncée à l'*alinéa b* du paragraphe 1 de l'article 26 qui prévoit le passage à l'Etat successeur de la partie des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur qui, pour une administration normale du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, doit se trouver sur le territoire de l'Etat successeur. L'emploi de l'expression « administration normale du territoire », qui figure aussi à l'*alinéa a* du paragraphe 2 de l'article 25, a été justifié aux paragraphes 25 et 11 du commentaire des articles 25 et 26 respectivement. En outre, l'*alinéa b du paragraphe 1* des articles 28 et 29 dispose que la partie des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur autre que celle visée à l'*alinéa a* du paragraphe 1, se rapportant directement au territoire du ou d'un Etat successeur passe aussi à l'Etat successeur. On retrouve la même règle à l'*alinéa b* du paragraphe 2 de l'article 25, dont le commentaire (par. 25) explique l'emploi qui a été fait dans cette disposition des mots « exclusivement ou principalement » plutôt que du mot « directement » utilisé aux articles 28 et 29.

17) Le *paragraphe 2* de l'article 28 et le *paragraphe 3* de l'article 29 énoncent la règle, déjà exprimée au paragraphe 3 des articles 25 et 26, selon laquelle l'Etat ou les Etats successeurs obtiennent, dans le cas de l'article 28, de l'Etat prédécesseur et, dans le cas de l'article 29, de chaque Etat successeur, la meilleure preuve disponible dans les archives d'Etat de l'Etat prédécesseur qui a trait aux titres territoriaux de l'Etat successeur ou à ses frontières ou qui est nécessaire pour préciser le sens des documents des archives d'Etat qui passent à l'Etat successeur en application des autres dispositions de l'article pertinent. Sur ce point, la Commission renvoie aux paragraphes du commentaire de l'article 26 relatifs à la disposition précitée (par. 20 à 24).

18) Le *paragraphe 3* de l'article 28 et le *paragraphe 4* de l'article 29 contiennent la même clause de sauvegarde que le paragraphe 6 de l'article 26 au sujet des droits des peuples des Etats concernés par chacun des cas de succession d'Etats visés par ces articles au développement, à l'information sur leur histoire et à leur patrimoine culturel. On se reportera à ce propos aux paragraphes pertinents du commentaire de l'article 26 (par. 27 à 35).

19) Le *paragraphe 4* de l'article 28 et le *paragraphe 5* de l'article 29 reprennent, adaptée comme il convient à chaque cas de succession d'Etats visé, la règle qui prévoit la délivrance, à la demande et aux frais de tout Etat concerné, des reproductions appropriées des archives d'Etat liées aux intérêts du territoire de l'Etat qui formule la demande.

20) Le *paragraphe 5* de l'article 28 reprend les dispositions du paragraphe 2 des articles 16 et 38. Le paragraphe 16 du commentaire des articles 16 et 17 est également pertinent en ce qui concerne l'article 28.

21) Selon le *paragraphe 2* de l'article 29, les archives d'Etat de l'Etat prédécesseur autres que celles mentionnées au paragraphe 1 passent aux Etats successeurs d'une manière équitable, compte tenu de toutes les circonstances pertinentes. Le libellé de cette disposition s'inspire du texte des articles correspondants de la deuxième et de la quatrième partie (art. 17 et 39, respectivement) et a été adapté aux caractéristiques particulières de la succession aux archives d'Etat dans le cas de dissolution d'un Etat.

QUATRIÈME PARTIE

DETTES D'ÉTAT

SECTION 1. — INTRODUCTION

Article 30. — Portée des articles de la présente partie

Les articles de la présente partie s'appliquent aux effets de la succession d'Etats en matière de dettes d'Etat.

Commentaire

Comme il a déjà été indiqué³¹⁸, la Commission, voulant maintenir le plus grand parallélisme possible entre les dispositions relatives à la succession en matière de dettes d'Etat, qui font l'objet de la présente partie, et les dispositions relatives à la succession en matière de biens d'Etat et d'archives d'Etat, qui font l'objet de la deuxième et de la troisième partie, a décidé d'inclure, au début de la quatrième partie, une disposition sur la portée des articles compris dans cette partie. C'est pourquoi l'article 30 prévoit que les articles de la quatrième partie s'appliquent aux effets de la succession d'Etats en matière de dettes d'Etat. Il correspond à l'article 7 du projet, dont il reprend le libellé, à ceci près que le mot « biens » y est remplacé par le mot « dettes ». L'objet de l'article 30 est de préciser que la quatrième partie du projet ne traite que d'une seule catégorie de dettes publiques, les dettes d'Etat, qui sont définies dans l'article qui suit.

*Article 31. — Dette d'Etat*³¹⁹

Aux fins des articles de la présente partie, l'expression « dette d'Etat » s'entend de toute obligation financière

³¹⁸ Voir par. 71 ci-dessus.

³¹⁹ Un alinéa rédigé comme suit :

« b) de toute autre obligation financière à la charge d'un Etat » a été rejeté par la Commission, à la suite d'un vote par appel nominal, avec 8 voix pour (M. Aldrich, M. Calle y Calle, M. Francis, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović et M. Verosta), et 8 voix contre (M. Barboza, M. Bedjaoui, M. Díaz González, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Tabibi, M. Thiam et M. Yankov). Un membre de la Commission (M. Dadzie) n'a pas participé au vote (voir le commentaire du présent article, par. 45 et 46).

d'un Etat à l'égard d'un autre Etat, d'une organisation internationale ou de tout autre sujet du droit international.

Commentaire

1) L'article 31, qui correspond aux articles 8 et 19, contient une définition de l'expression « dette d'Etat » aux fins des articles de la quatrième partie du projet. Pour déterminer les limites précises de cette définition, il convient de savoir d'abord ce qu'est une « dette », quels rapports juridiques elle crée, entre quels sujets elle crée de telles relations, et dans quelles conditions ces rapports peuvent supporter une novation par l'intervention d'un autre sujet. Il importe en outre de préciser ce que le mot « Etat » veut dire.

Notion de dette et rapports qu'elle établit

2) La notion de « dette » est une notion que les auteurs évitent généralement de définir parce qu'ils en jugent la définition comme allant de soi. Cela doit probablement tenir aussi au fait que la notion de « dette » nous met en présence d'un problème « à deux entrées », ou à deux faces, qui peut être perçu soit du point de vue de celui à qui profite l'obligation (il s'agit alors d'une « créance »), soit du point de vue de celui qui exécute l'obligation (il s'agit dans ce cas d'une « dette »). Dans cette dernière perspective, on peut saisir un élément définitionnel en envisageant une dette comme une obligation juridique pour tel sujet de droit, nommé débiteur, de faire ou de ne pas faire quelque chose, d'exécuter telle prestation au profit de tel bénéficiaire nommé « créancier ». Un tel rapport d'obligation comporte donc trois éléments : le sujet passif du droit (le débiteur), le sujet actif (le créancier), et l'objet du droit (la prestation à exécuter).

3) Il y a lieu de noter, en outre, que la notion de dette relève de la catégorie des obligations personnelles. La portée de l'obligation se trouve circonscrite à la seule relation du débiteur avec le créancier. Il s'agit donc d'une obligation « relative », en ce sens que le bénéficiaire (le créancier) ne peut se prévaloir d'une sorte d'opposabilité *erga omnes* de son droit correspondant. En droit privé, seul le patrimoine du débiteur, tel qu'il est composé au moment où le créancier entreprend d'obtenir l'exécution de la prestation dont il bénéficie, répond de sa dette.

4) En bref, la relation entre débiteur et créancier est personnelle, du moins en droit privé. Dans les rapports de créancier à débiteur, il ne fait aucun doute qu'interviennent des considérations personnelles qui jouent un rôle essentiel tant dans la formation du lien contractuel que dans l'exécution de l'obligation. Il existe une « équation personnelle » entre le débiteur et le créancier :

La considération de la personne du débiteur [écrit un auteur] est essentielle non seulement lorsqu'on envisage l'obligation comme un lien de droit, mais aussi lorsqu'on la considère comme une valeur patrimoniale : la créance vaut ce que vaut le débiteur³²⁰.

L'exécution de la dette dépend non seulement de la solvabilité du débiteur, mais aussi de diverses considérations qui se rattachent à sa bonne foi. On com-

prend dès lors que le créancier répugne à un changement dans la personne de son débiteur. Les diverses législations nationales n'admettent pas, dans son principe, une cession de dette à laquelle le créancier ne serait pas consentant.

5) Aux fins de la présente partie, il se pose la question de savoir si les considérations qui précèdent s'appliquent aussi en droit international. Tout spécialement en matière de succession d'Etats, la question sera de savoir en particulier si et à quelles conditions se noue et se résout une relation triangulaire entre l'Etat tiers créancier³²¹, l'Etat prédécesseur premier débiteur, et l'Etat successeur qui accepterait d'assumer la dette.

Exclusion des dettes d'un Etat autre que l'Etat prédécesseur

6) Quand on vise les dettes d'Etat, il convient de préciser de quel Etat il s'agit. Il ne pourrait y avoir que trois Etats éventuellement concernés : l'Etat tiers, l'Etat successeur et l'Etat prédécesseur. Un seul en vérité est juridiquement « impliqué » pour ses dettes par le déclenchement du phénomène de la succession d'Etats : l'Etat prédécesseur.

7) Un Etat tiers pourrait assumer des obligations financières à l'égard soit d'un autre Etat tiers, soit de l'Etat successeur, soit de l'Etat prédécesseur. Dans le premier cas, les relations financières — comme du reste tous les autres rapports, de quelque nature qu'ils soient, entre deux tiers à la succession d'Etats — ne sauraient de toute évidence être affectées de quelque manière que ce soit par le phénomène de la mutation territoriale intervenue et par ses conséquences sur le plan de la succession d'Etats. Il en va de même de toutes relations financières qui pourraient exister entre un Etat tiers et l'Etat successeur. On n'aperçoit ni pourquoi ni comment les dettes de l'Etat tiers à l'égard de l'Etat successeur (ou de l'Etat en puissance de devenir un Etat successeur) pourraient changer le sort du seul fait de la succession d'Etats. Celle-ci n'altère pas la personnalité internationale de l'Etat successeur dans l'hypothèse où il existait en tant qu'Etat avant la survenance de la succession. Le fait que la succession puisse avoir pour effet de modifier en l'accroissant la consistance territoriale de l'Etat successeur est et doit demeurer sans influence sur les dettes contractées à son égard par un Etat tiers. Si d'aventure l'Etat successeur ne possédait pas de personnalité étatique internationale au moment où l'Etat tiers avait contracté une dette auprès de lui (par exemple cas d'une dette commerciale contractée par un Etat tiers à l'égard d'un territoire en puissance de devenir indépendant ou de se séparer du territoire d'un Etat pour constituer un autre Etat), il est parfaitement évident que ce n'est pas l'acquisition de la qualité d'Etat qui ferait perdre à l'Etat successeur ses droits à l'égard de l'Etat tiers.

8) En ce qui concerne les dettes pesant sur l'Etat tiers à l'égard de l'Etat prédécesseur, il s'agit de *créances* de l'Etat prédécesseur sur l'Etat tiers. Ces créances sont

³²¹ Pour des raisons de commodité seulement, seule l'expression « Etat tiers créancier » sera employée tout au long du présent commentaire, mais il est bien entendu que les considérations qui y seront exposées sont applicables aussi aux organisations internationales ou à d'autres sujets du droit international créanciers.

³²⁰ H., L. et J. Mazeaud, *Leçons de droit civil*, 4^e éd., Paris, Montchrestien, 1969, t. II, p. 1093.

des biens d'Etat, qui ont fait l'objet d'un examen dans le cadre de la succession d'Etats en matière de biens d'Etat. Elles ne concernent donc pas la présente partie.

9) L'Etat successeur pourrait assumer des obligations financières à l'égard soit d'un Etat tiers soit de l'Etat prédécesseur. Lorsqu'il s'agit d'une dette de l'Etat successeur à l'égard d'un Etat tiers, l'hypothèse ne souffre aucune difficulté. On se place dans le cas où cette dette a pris naissance au moment de la survenance de la succession d'Etats, c'est-à-dire précisément au moment où l'Etat successeur acquiert sa qualité de successeur. Pour parler de dette de l'Etat successeur à l'égard de l'Etat tiers, il faut qu'il s'agisse d'une dette contractée par lui-même, et dans ce cas elle est manifestement étrangère à la succession d'Etats qui vient de s'ouvrir. La catégorie de dettes de l'Etat successeur à l'égard de l'Etat tiers qui doit être exclue de la présente partie est précisément la dette qui, au sens juridique strict, est celle de l'Etat successeur, contractée effectivement par lui-même auprès de l'Etat tiers et prenant naissance dans un cadre totalement étranger à la succession d'Etats. Si on se place dans l'hypothèse où cette dette est intervenue après la survenance de la succession d'Etats, elle est *a fortiori* exclue de la présente partie. En revanche, toute dette dont pourrait être tenu l'Etat successeur à l'égard de l'Etat tiers du fait même de la succession d'Etats ne serait pas, à proprement parler, une dette contractée directement par le premier auprès du second, mais plutôt une dette transmise obliquement à l'Etat successeur par l'effet de la succession d'Etats.

10) La dette de l'Etat successeur à l'égard de l'Etat prédécesseur peut avoir trois origines. Elle peut d'abord être totalement étrangère aux rapports nés et régis par la succession d'Etats entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur : dans ce cas-là, elle doit de toute évidence demeurer à l'écart du projet. Elle peut en revanche prendre sa source dans le phénomène de la succession d'Etats, qui peut mettre à la charge de l'Etat successeur une dette de l'Etat prédécesseur. Cependant, juridiquement parlant, il ne s'agit pas d'une dette de l'Etat successeur, mais de celle de l'Etat prédécesseur transmise au premier par l'effet de la succession d'Etats. On retrouvera cette hypothèse quand on évoquera le cas de la dette de l'Etat prédécesseur (voir par. 12 ci-dessous). Il s'agit dans ce cas d'une dette née au passif de l'Etat prédécesseur antérieurement à la succession d'Etats et dont l'objet de la succession d'Etats est précisément d'en déterminer le sort. Mais alors nous ne nous situons plus dans le cas *stricto sensu* d'une dette contractée antérieurement par l'Etat successeur à l'égard de l'Etat prédécesseur.

11) Enfin, la dette peut être due par l'Etat successeur à l'Etat prédécesseur du fait de la succession d'Etats. On vise par là l'existence d'un passif qui apparaîtrait à la charge de l'Etat successeur au cours de la liquidation de la succession d'Etats et du fait de celle-ci. On peut imaginer, par exemple, que l'on mette à la charge de l'Etat successeur, à titre de compensation pour l'Etat prédécesseur, des sommes déterminées pour assurer les rapports financiers entre les deux Etats. Dans ce cas, on n'est plus dans l'hypothèse de dettes contractées antérieurement et dont l'objet de la succession d'Etats est d'en déterminer le sort final. On se place ici

postérieurement à la résolution de ce problème par la succession d'Etats. Il ne s'agit pas de déclarer que ces dettes ne concernent pas la succession d'Etats, mais d'observer simplement qu'elles ne concernent plus celle-ci.

12) L'Etat prédécesseur peut avoir contracté des dettes vis-à-vis soit de l'Etat en puissance de devenir successeur, soit d'un Etat tiers. Dans l'un comme dans l'autre cas, il s'agit de dettes qui concernent directement la succession d'Etats, avec cette nuance que, dans l'hypothèse d'une dette de l'Etat prédécesseur à l'égard de l'Etat successeur, on ne peut envisager que le cas de la non-transmission de la dette, faute de quoi le fait d'en décider la transmission à l'Etat successeur qui en est le créancier signifierait l'annulation ou l'extinction de cette dette. Autrement dit, transmettre la dette signifierait, dans ce cas, ne pas la transmettre, c'est-à-dire l'éteindre. De toute manière, l'objet fondamental de la succession d'Etats en matière de dettes est de déterminer le devenir des dettes contractées par l'Etat prédécesseur et lui seul. C'est en effet la mutation territoriale affectant l'Etat prédécesseur, et lui seul, qui déclenche le phénomène de la succession d'Etats. Le changement intervenu dans la consistance de l'assiette territoriale de l'Etat prédécesseur pose le problème de l'identité, de la continuité, de l'amointrissement ou de la disparition de l'Etat prédécesseur et fait ainsi intervenir une modification dans l'assiette territoriale de l'Etat débiteur. Tout le problème de la succession d'Etats en matière de dettes consiste à savoir si cette modification comporte des effets, et lesquels, sur les dettes qu'il a contractées.

Exclusion des dettes d'un organe non étatique

13) Il existe diverses sortes de dettes, dont il importe de préciser le caractère propre pour mieux approcher la notion de dette d'Etat. Un examen des différentes catégories de dettes contribuera à clarifier cette notion.

La pratique des Etats, la jurisprudence et la doctrine opposent :

- a) Les dettes d'Etat à celles des collectivités locales;
- b) Les dettes générales aux dettes spéciales ou localisées;
- c) Les dettes d'Etat à celles des établissements publics, entreprises publiques et autres organismes parastataux;
- d) Les dettes publiques aux dettes privées;
- e) Les dettes financières aux dettes administratives;
- f) Les dettes politiques aux dettes commerciales;
- g) La dette extérieure à la dette intérieure;
- h) Les dettes contractuelles à celles de nature délictuelle ou quasi délictuelle;
- i) Les dettes gagées à celles qui ne le sont pas;
- j) Les dettes garanties à celles qui ne le sont pas;
- k) Les dettes d'Etat à d'autres dettes d'Etat désignées sous la dénomination de « dettes odieuses », dettes de guerre ou dettes d'asservissement, et, par extension, de dettes de régime.

14) Il convient d'effectuer une première distinction entre les dettes d'Etat et celles des collectivités locales.

Ces dernières ne sont pas contractées par une autorité ou un service de l'Etat, mais par un organisme à caractère public, qui n'est généralement pas de nature politique comme l'Etat, et qui en tout cas est inférieur à l'Etat. Cette collectivité locale possède une assise territoriale limitée, en tout cas inférieure en étendue à celle de l'Etat. Il peut s'agir d'un Etat fédéré, d'une province, d'un Land, d'un département, d'une région, d'un comté, d'un district, d'un arrondissement, d'un cercle, d'un canton, d'une ville ou municipalité, etc. La collectivité territoriale peut aussi avoir une certaine autonomie financière qui lui permet de contracter des emprunts en son nom propre. Elle reste néanmoins soumise à l'Etat : elle n'est pas un élément de la structure souveraine, reconnue comme sujet du droit international public. C'est pourquoi la définition de la collectivité locale relève normalement du droit public interne et ne connaît pas de définition en droit international.

15) Il est cependant arrivé que les auteurs de droit international se préoccupent de la définition d'une collectivité telle que la « commune ». L'occasion leur en fut donnée en particulier lorsque l'article 56 du Règlement annexé à la Convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, signée à La Haye le 18 octobre 1907³²², et reprenant la Convention de La Haye de 1899, a tenté d'aménager en cas de guerre un système de protection de biens publics appartenant notamment aux communes. La notion de « commune » a alors retenu l'attention des auteurs³²³. De toute façon, une collectivité locale est un organisme territorial de droit public autre que l'Etat. Les dettes qu'elle peut contracter en raison de son autonomie financière ne sont juridiquement pas des dettes de l'Etat et n'engagent pas celui-ci précisément à cause de cette autonomie financière.

16) A la limite, la succession d'Etats ne devrait pas concerner le sort des dettes « locales », car celles-ci étaient, avant succession, et seront, après celle-ci, à la charge du territoire détaché. N'ayant jamais été assumées par l'Etat prédécesseur, elles ne peuvent l'être par l'Etat successeur. L'Etat territorialement amoindri ne peut transférer à l'Etat agrandi une charge qui ne pesait pas et n'avait jamais pesé sur lui. La succession d'Etats, c'est-à-dire la substitution d'un Etat à un autre, n'a pas d'objet dans cette hypothèse. Malheureusement, la doctrine n'est pas claire à souhait sur tous ces points. Les auteurs sont quasi unanimes en ce qui concerne la règle suivant laquelle les dettes « locales » doivent passer à l'Etat successeur. Il y a sinon une erreur de fond, du moins une impropriété de langage. S'il est parfaitement établi qu'il s'agit de dettes locales, bien individualisées, il s'agira alors de dettes propres au territoire détaché. Certes, elles ne seront pas à la charge de l'Etat prédécesseur amoindri, et les auteurs considérés sont, de ce point de vue, justifiés dans leur opinion. Mais elles ne seront pas pour autant mises à la

charge de l'Etat successeur, comme ils le prétendent. Elles étaient et demeureront des dettes que le territoire détaché assumera seul. Cependant, dans l'une des hypothèses de succession d'Etats, à savoir le cas des Etats nouvellement indépendants, les dettes propres du territoire ou les dettes dites « locales » (par rapport au territoire métropolitain de la puissance coloniale) seraient assumées par l'Etat successeur, car le territoire détaché et l'Etat successeur ne font qu'un dans ce cas.

17) Cependant, il convient de distinguer soigneusement les *dettes locales*, c'est-à-dire celles qui sont contractées par une collectivité territoriale inférieure à l'Etat, dont le territoire détaché répondait avant la succession d'Etats et dont il répondra seul après, et les dettes dont l'Etat lui-même répond et est tenu, contractées soit pour le bien général de la collectivité nationale, soit au bénéfice exclusif du territoire détaché. La théorie de la succession d'Etats comporte ici un objet, celui de savoir quel est le sort de ces deux catégories de dettes en cas de succession d'Etats. Une comparaison des dettes générales et des dettes spéciales ou « localisées » permettra d'établir entre elles une plus nette distinction.

18) Dans le passé, on distinguait entre la « dette générale », considérée comme dette d'Etat, et les dettes régionales ou locales, contractées, comme on l'a observé plus haut, par une collectivité territoriale inférieure, seule engagée par cette dernière catégorie de dettes. On peut envisager aujourd'hui une autre hypothèse, celle de dettes appelées « spéciales » ou « relatives », conclues par l'Etat prédécesseur pour les besoins exclusifs de ce territoire. Il convient donc d'établir une nette distinction entre une dette locale (qui n'est pas une dette d'Etat) et une dette localisée (qui peut être une dette d'Etat). Le critère de distinction réside dans le fait que c'est l'Etat lui-même qui a conclu l'emprunt qui a reçu une affectation locale. Une certaine pratique internationale a admis que les dettes locales subsistent intégralement à la charge de la partie de territoire détachée sans que l'Etat prédécesseur ait à en supporter une part quelconque. Il s'agit là de l'application pure et simple de l'adage *res transit cum suo onere*.

19) Les auteurs distinguent plusieurs catégories de dettes « locales », mais sans faire toujours un départ net entre celles-ci et les dettes « localisées ». Il conviendrait de préciser davantage l'analyse. Le caractère local d'une dette est une notion qui peut paraître parfois relative. Avant qu'une partie du territoire d'un Etat se détache de celui-ci, les dettes sont considérées comme locales parce qu'elles possèdent diverses attaches avec cette partie. Mais elles peuvent aussi apparaître en même temps avec des liens de rattachement à l'Etat territorialement amoindri. Il s'agit de savoir si le caractère local de la dette prime sur son rattachement à l'Etat prédécesseur. C'est, pour l'essentiel, un problème de définition de degré.

20) Les critères suivants peuvent être proposés à titre provisoire pour distinguer entre la dette d'Etat localisée et la dette locale :

a) Désignation du débiteur : collectivité locale ou colonie, ou, au nom et pour le compte des deux premières, gouvernement central;

³²² G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, 3^e série, Leipzig, Dieterich, 1910, t. III, p. 461.

³²³ O. Debbasch, *L'occupation militaire — Pouvoirs reconnus aux forces armées hors de leur territoire national*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1962, p. 29 et 30 et notes 34 et 35.

b) Existence d'une autonomie financière de la partie de territoire détachée et degré de cette autonomie;

c) Destination de l'emploi de la dette : en vue de son utilisation dans la partie de territoire détachée;

d) Existence d'une sûreté particulière se trouvant dans cette partie de territoire.

Encore que ces critères de détermination ne soient pas totalement et absolument fiables, chacun d'eux peut donner un élément de réponse pour considérer la dette comme plutôt locale ou plutôt étatique. Ils expliquent les flottements de la doctrine en ce domaine. Il n'est pas toujours facile de vérifier la réalité de l'autonomie financière d'une collectivité territoriale autre que l'Etat ainsi que son degré d'autonomie par rapport à celui-ci. Par ailleurs, même quand on est certain de l'engagement de l'Etat (c'est-à-dire du caractère étatique de la dette contractée), on ne peut pas toujours établir avec certitude la destination de chaque emprunt particulier au moment où il est conclu, le lieu où la dépense correspondante doit être effectuée, et le fait de savoir si la dépense faite a effectivement servi aux intérêts du territoire détaché.

21) Le critère de la personnalité du débiteur est encore le moins incertain. Si une collectivité territoriale locale a elle-même contracté une dette, il existe une forte présomption pour attribuer un caractère local à la dette. L'Etat n'est pas concerné : il ne le sera pas davantage du seul fait qu'il devient un Etat prédécesseur. Donc, l'Etat successeur non plus ne sera pas concerné. La succession d'Etats n'aura pas d'objet en ce cas. Si la dette est contractée par un gouvernement central, mais expressément pour le compte de la collectivité locale détachée, c'est juridiquement une dette d'Etat. On peut la qualifier de *dette d'Etat localisée*, puisque l'Etat destine à une partie déterminée du territoire les fonds empruntés. Si la dette a été contractée par un gouvernement central au nom d'une colonie, c'est théoriquement la même situation qui devrait prévaloir.

22) L'autonomie financière de la partie de territoire détachée est un autre critère utile, encore qu'en pratique il puisse se révéler délicat d'en tirer des conséquences absolument sûres. Une dette ne peut être considérée comme locale si la partie de territoire qu'elle concerne ne jouit pas d'une « certaine » autonomie financière. Mais cela veut-il signifier que la province ou la colonie doit être financièrement indépendante ? Ou suffit-il que son budget soit distinct du budget général de l'Etat prédécesseur ? Par ailleurs, suffit-il que la dette soit individualisable, c'est-à-dire identifiable par le fait qu'elle est inscrite dans le budget propre du territoire détaché ? *Quid* par exemple de certaines « dépenses de souveraineté » couvertes par un emprunt, inscrites d'autorité par un gouvernement central au budget d'une colonie et destinées à installer un peuplement métropolitain ou à réprimer un mouvement d'indépendance³²⁴ ? L'inscription au budget local du territoire grâce à son autonomie financière ne suffit pas

pour cacher le caractère de dettes d'Etat pour ces dépenses.

23) Le troisième critère, à savoir la destination et l'utilisation effective de la dette contractée, est incapable en soi et à lui seul de fournir la clef de la distinction entre dettes locales (non étatiques) et dettes localisées (étatiques). Un gouvernement central, agissant en son nom propre, peut décider (tout comme une province le ferait toujours) de destiner à une utilisation locale la dette qu'il contracte. C'est une dette d'Etat territorialement affectée. Le critère de la destination doit être combiné avec les autres pour permettre la détermination du caractère étatique ou non de la dette. En d'autres termes, la notion de dette locale, comme celle de dette localisée, comporte une présomption pour l'utilisation effective de l'emprunt sur le territoire concerné. Cette présomption peut être plus ou moins forte. Il est donc nécessaire de déterminer le degré de rattachement à partir duquel on est autorisé à parler d'une présomption pour l'emploi de la dette dans le territoire concerné. Pour les dettes locales, contractées par une collectivité territoriale inférieure, la présomption est naturellement très forte : une commune ou une ville emprunte généralement pour elle-même, et non pas pour affecter le produit de son emprunt à une autre ville. Pour les dettes localisées, contractées par le gouvernement central avec l'intention de les utiliser spécialement pour une partie de territoire, la présomption est évidemment moins forte.

24) Si l'on entend affiner davantage l'analyse, on peut envisager, de ce troisième point de vue, trois étapes successives pour une dette d'Etat localisée. Il faut d'abord que l'Etat en ait destiné la dépense correspondante au territoire concerné (critère de l'affectation ou de la destination). Il convient ensuite que l'Etat ait effectivement utilisé le produit de cette dette dans le territoire concerné (critère de l'utilisation effective). Il importe enfin que la dépense ait été faite au bénéfice et pour l'utilité réelle du territoire considéré (critère de l'intérêt ou du profit du territoire). C'est à ce prix que l'on pourrait éviter les abus d'un gouvernement central et régler de façon juste et satisfaisante des problèmes tels que ceux des dettes de régime, d'asservissement, etc.

25) Un élément d'appréciation complémentaire est fourni par l'existence éventuelle de sûretés ou de gages attachés à la dette. C'est le dernier critère. Une dette peut être gagée notamment par des biens immobiliers ou par des ressources fiscales, les uns et les autres ayant pour assiette soit le territoire tout entier de l'Etat prédécesseur soit seulement celui de la partie détachée de ce dernier — ce qui peut fournir des indications complémentaires sur le caractère étatique ou non de la dette. Mais le critère doit être manié avec prudence à cette fin, car le gouvernement central aussi bien que la province peuvent offrir des gages de cette nature pour leurs dettes respectives.

26) Lorsqu'on aura réussi à déterminer avec assez de certitude le caractère étatique de la dette, il restera alors, ce qui est l'objet de la succession d'Etats en matière de dettes, à déterminer le sort final de la dette. Il n'est pas sûr, en effet, que l'Etat successeur doive l'assumer nécessairement. C'est ainsi que, en ce

³²⁴ On trouve ici le problème des dettes « odieuses », de régime, de guerre ou d'asservissement. Voir, ci-dessous, par. 41 à 43 du présent commentaire.

qui concerne une dette d'Etat gagée par des biens qui appartiennent au territoire détaché, il n'est pas du tout certain que l'emprunt ait été contracté pour le profit du territoire considéré. L'Etat prédécesseur ne disposait peut-être pas d'autres biens susceptibles de servir de gage : il serait donc injuste de mettre le fardeau d'une telle dette sur le compte de l'Etat successeur du seul fait que le territoire qui lui a été rattaché avait le malheur d'être la seule partie capable de fournir la sûreté. En tout cas, on se trouve ici en présence d'une dette d'Etat (et non pas d'une dette locale) qui incombait à l'Etat prédécesseur. Pour ce qui est des dettes gagées par des ressources fiscales locales, la présomption devient plus forte. Pareille sûreté étant possible dans n'importe quelle partie du territoire de l'Etat prédécesseur (à moins qu'il ne s'agisse de revenus particuliers), le lien de rattachement à la partie du territoire détachée revêt ici un caractère spécifique. Mais, là comme pour les dettes gagées par des biens immobiliers, on peut être en présence soit d'une dette d'Etat soit d'une dette locale, l'Etat et la province pouvant l'un et l'autre gager leurs dettes respectives sur des ressources fiscales locales.

27) Le rapport de l'International Law Association subdivise quant à lui les dettes publiques en trois catégories :

a) *Dette nationale* : « The national Debt, that is, the debt shown in the general revenue accounts of the central government and unrelated to any particular territory or any particular assets » ;

b) *Dette locale* : « Local debts, that is, debts either raised by the central government for the purposes of expenditure in particular territories, or raised by the particular territories themselves » ;

c) *Dette localisée* : « Localised debts, that is, debts raised by a central government or by particular territorial governments with respect to expenditure on particular projects in particular territories »³²⁵.

28) En conclusion, une *dette locale* est une dette qui est contractée par une collectivité territoriale inférieure à l'Etat, en vue d'être utilisée par cette collectivité sur son propre territoire, lequel jouit d'une certaine autonomie financière, grâce à laquelle la dette est identifiable. Par ailleurs, une *dette localisée* est une dette d'Etat qui est utilisée spécialement par l'Etat dans une portion de territoire bien déterminée. C'est parce qu'en général les dettes d'Etat ne sont pas « localisées » qu'on entend les qualifier de telles s'il se trouve qu'elles le sont effectivement. Un tel souci est superflu pour les dettes locales, qui sont, elles, toutes « localisées », c'est-à-dire situées et utilisées dans le territoire. Si l'on qualifie une dette de « localisée », c'est qu'il s'agit alors d'une dette d'Etat qui vient à être exceptionnellement « située » géographiquement. Bref, si les dettes locales sont par définition toutes « localisées », en revanche les dettes d'Etat ne le sont pas en général ; quand elles le sont, il faut le dire expressément pour que l'on sache qu'il en est ainsi.

29) La présente partie se limite aux dettes d'Etat, à l'exclusion des dettes qui pourraient être contractées par des entreprises ou établissements à caractère public. Il est parfois malaisé, dans certains droits internes, de distinguer l'Etat de ses entreprises publiques.

Et, si l'on y réussit, il est encore plus difficile d'éviter de considérer comme dettes d'Etat des dettes contractées par un établissement public où l'Etat lui-même possède une participation financière. Il se pose, avant tout, un problème de définition de l'établissement ou de l'entreprise publics³²⁶. Ce sont des entités distinctes de l'Etat dotées d'une personnalité propre et généralement d'une certaine autonomie financière obéissant à un régime juridique *sui generis* de droit public, ayant une activité économique ou assurant un service public et présentant un caractère public ou d'utilité publique. Le Rapporteur spécial sur la responsabilité des Etats les désignait comme des « établissements publics et autres institutions publiques dotées d'une personnalité propre et d'une autonomie de direction et de gestion propre, qui ont pour mission d'assurer un service donné ou sont chargées d'exercer des fonctions déterminées »³²⁷. Dans l'affaire relative à *Certains emprunts norvégiens*, jugée par la CIJ, l'agent du Gouvernement français déclarait que :

En droit interne [...], la création d'un établissement public répond à un besoin de décentralisation : il peut être nécessaire d'accorder une certaine indépendance à certains établissements ou organismes, soit pour des motifs budgétaires, soit en raison du but qu'ils poursuivent, par exemple un but d'assistance ou de culture. Cette indépendance est réalisée par l'octroi dans le droit interne de la personnalité morale³²⁸.

30) Dans son projet sur la responsabilité des Etats, la CDI a réglé la question de savoir si, en matière de responsabilité internationale de l'Etat, la dette d'un

³²⁶ On emploiera indifféremment l'une ou l'autre des expressions alors même que leur régime juridique peut être distinct dans certains droits internes. En droit administratif français et allemand, on oppose « l'établissement public » ou « öffentliche Anstalt » à « l'entreprise publique » ou « öffentliche Unternehmung ». Le droit anglo-saxon distingue, semble-t-il difficilement, entre la « public corporation », l'« entreprise », l'« undertaking » et la « public undertaking » ou la « public utility undertaking » (entreprise d'utilité publique). Les Espagnols connaissent les « institutos públicos », les Latino-Américains les « autarquías », les Portugais les « estabelecimentos públicos » ou les « fiscalias », et les Italiens les « enti pubblici », les « imprese pubbliche », les « aziende autonome », etc. Voir W. Friedmann éd., *The Public Corporation : A Comparative Symposium*, Londres, Stevens, 1954, vol. I.

Voir aussi *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 59 à 61 et p. 63, doc. A/CN.4/267, quatrième partie, art. 32 à 34.

La jurisprudence internationale a eu à connaître de la définition des établissements publics en particulier :

a) Dans une décision arbitrale de Beichmann (Affaire des réparations allemandes : *Sentence arbitrale relative à l'interprétation de l'article 260 du Traité de paix de Versailles* [arbitre F. W. N. Beichmann], publication de la Commission des réparations, annexe 2145 a, Paris, 1924 ; et Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. I [publication des Nations Unies, numéro de vente : 48.V.2], p. 453 et suiv.) ;

b) Dans une décision du Tribunal des Nations Unies en Libye (Affaire relative aux institutions, sociétés et associations visées à l'article 5 de l'accord conclu, en date du 28 juin 1951, entre les Gouvernements britannique et italien, concernant la disposition de certains biens italiens en Libye : décision du 27 juin 1955 [*ibid.*, vol. XII (publication des Nations Unies, numéro de vente : 63.V.3), p. 390 et suiv.] ; et

c) Dans une décision de la CPJI dans une affaire d'établissement public universitaire hongrois (*Appel contre une sentence du Tribunal arbitral mixte hongro-tchécoslovaque* [Université Péter Pázmány c. Etat tchécoslovaque], arrêt du 15 décembre 1933, CPJI., série A/B, n° 61, p. 236 et suiv.)

³²⁷ *Annuaire... 1971*, vol. II (1^{re} partie), p. 268, doc. A/CN.4/246 et Add.1 à 3, par. 163.

³²⁸ CIJ. *Mémoires, Certains emprunts norvégiens (France c. Norvège)*, vol. II, p. 72.

³²⁵ ILA, *Report of the Fifty-fourth Conference, held at The Hague, 23rd-29th August, 1970*, Londres, 1971, p. 108.

établissement public peut être considérée comme une dette d'Etat. En matière de succession d'Etats, cependant, la réponse ne peut être à l'évidence que négative. La catégorie des dettes des établissements publics sera donc écartée du champ d'investigation de la présente partie, tout comme celle des dettes des collectivités territoriales inférieures, en dépit, pour l'une et l'autre, de leur caractère public. Ce caractère public ne suffit pas en effet à qualifier une dette d'Etat, comme on va le voir à présent avec une autre classification des dettes.

31) Les paragraphes ci-dessus montrent que le caractère d'une dette est absolument nécessaire mais nullement suffisant pour identifier une dette d'Etat.

Par « dette publique », on désigne une obligation engageant une autorité publique, par opposition à un organisme privé ou à un particulier. Mais la dénomination de dette publique ne permet pas d'identifier plus complètement l'autorité publique qui l'a contractée, de sorte qu'il peut s'agir aussi bien de l'Etat que d'une collectivité territoriale qui lui est inférieure ou d'une institution ou établissement public distinct de l'Etat. La notion de dette publique (que l'on oppose à celle de dette privée) n'est donc pas d'un grand secours pour identifier la dette d'Etat. Cette notion est trop large et englobe non seulement les dettes d'Etat, à l'étude desquelles on doit s'attacher ici, mais également celles des autres entités publiques, à caractère territorial ou non.

32) Les dettes financières sont liées à la notion de crédit. Par contre, les dettes administratives résultent automatiquement des activités des services publics, sans qu'il s'agisse d'un financement ou d'un investissement. Le rapport de l'ILA cite quelques exemples³²⁹ : certaines dépenses des anciens services de l'Etat, des créances résultant de décisions d'autorités publiques, des créances sur les établissements publics de l'Etat ou sur des sociétés appartenant à l'Etat, des primes à la construction dont l'Etat est redevable, des traitements et rémunérations de fonctionnaires³³⁰. Tandis que les dettes financières peuvent être publiques ou privées, les dettes administratives ne sont que publiques.

33) En ce qui concerne les dettes politiques et commerciales, si les dettes commerciales peuvent être aussi bien des dettes d'Etat que des dettes de collectivités locales ou d'établissements publics, ou encore des dettes privées, les dettes politiques, en revanche, sont toujours des dettes d'Etat. Il faut entendre par « dettes politiques », selon la description qu'en donne un auteur :

celles dont un Etat a été déclaré ou s'est reconnu débiteur *envers un autre Etat* à la suite d'événements politiques. Le cas le plus fréquent est celui de la dette imposée à un Etat vaincu par un traité de paix (réparations, rançon de guerre, etc.). De même, un prêt de guerre fait par un Etat à un autre Etat donne naissance à une dette politique³³¹.

³²⁹ ILA, *op. cit.*, p. 118 à 121.

³³⁰ Voir Poldermans *c. Pays-Bas* : jugement du 8 décembre 1955 (*Documentation concernant la succession d'Etats* [publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F.68.V.5], p. 114).

³³¹ G. Jèze, « Les défaillances d'Etat », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1935-III*, Paris, Sirey, 1936, t. 53, p. 383.

Le même auteur ajoute que

la dette politique est celle qui n'existe qu'entre des *gouvernements, d'Etat à Etat. Le créancier est un Etat; le débiteur est un Etat. Peu importe l'origine de l'opération : prêt ou rançon de guerre*³³².

Aux dettes politiques, qui établissent entre le créancier et le débiteur des rapports d'Etat à Etat, cet auteur oppose les dettes commerciales, par lesquelles « il faut entendre celles qui sont nées à la suite d'un emprunt contracté par un Etat auprès de *particuliers*, banquiers ou individus »³³³.

34) L'ILA distingue les dettes selon leur forme, leur but et la qualité des créanciers :

Les prêts peuvent être consentis par :

a) Des prêteurs particuliers au moyen de contrats passés individuellement avec le gouvernement;

b) Des investisseurs privés, qui achètent des titres « nationaux », c'est-à-dire des titres qui, au départ, ne sont pas destinés à être achetés par des investisseurs étrangers [...];

c) Des investisseurs privés qui achètent des titres « internationaux », c'est-à-dire des titres correspondant à des emprunts émis sur le marché international des emprunts et ayant pour objet d'attirer des capitaux de pays étrangers;

d) Des gouvernements étrangers, à des fins générales et sous la forme d'un contrat spécial de crédit;

e) Des gouvernements étrangers, à des fins déterminées et sous la forme d'un contrat spécial de prêt;

f) Des organisations internationales³³⁴.

35) La distinction entre dette extérieure et dette intérieure est couramment et exclusivement utilisée pour la *dette d'Etat*, encore qu'il soit assez concevable de l'imaginer pour d'autres dettes publiques ou même pour des dettes privées. La dette intérieure est celle dont les créanciers sont des ressortissants de l'Etat débiteur³³⁵, tandis que la dette extérieure comprend toutes les dettes contractées par l'Etat auprès d'autres Etats ou de personnes morales ou physiques étrangères.

36) La dette de nature délictuelle, née des actes illicites commis par l'Etat prédécesseur, soulève des problèmes particuliers de succession. La solution de ces problèmes est régie avant tout par les principes de la responsabilité internationale de l'Etat³³⁶.

37) Etant entendu que toutes les dettes, quelles qu'elles soient — privées, publiques ou d'Etat —, peuvent être assorties ou non d'un gage ou d'une sûreté, la présente partie est consacrée exclusivement aux dettes d'Etat. La notion de dette gagée revêt alors dans ce cas une importance majeure. Il y aurait deux hypothèses à distinguer. Tout d'abord, on peut envisager des dettes d'Etat spécialement gagées par des ressources fiscales

³³² *Ibid.*, p. 383 et 384.

³³³ *Ibid.*, p. 383.

³³⁴ ILA, *op. cit.*, p. 106 [tr. du Secrétariat].

³³⁵ Voir D. Bardonnnet, *La succession d'Etats à Madagascar — Succession au droit conventionnel et aux droits patrimoniaux*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1970, p. 271 et 276.

³³⁶ *Ibid.*, p. 305. L'auteur renvoie (p. 270) à A. B. Keith (*The Theory of State Succession — with Special Reference to English and Colonial Law*, Londres, Waterlow, 1907, p. 58 et suiv.) pour ce qui concerne la succession d'Etats en matière de dettes délictuelles ou quasi délictuelles. Voir aussi ILA, *op. cit.*, p. 122 (appendice C, « Debts of the Belgian Congo », Cour d'appel de Bruxelles, *Bougniet et Hock, c. Belgique* arrêt du 4 décembre 1963).

déterminées : il a été décidé ou convenu que les recettes de certains impôts seraient affectées à la sûreté du service de la dette d'Etat. On peut songer en second lieu aux dettes d'Etat spécialement gagées par des biens particuliers : une sorte d'hypothèque a été consentie par l'Etat emprunteur sur telle ou telle dépendance du domaine national.

38) L'engagement d'un Etat peut résulter non seulement d'un emprunt contracté par lui-même, mais aussi d'une garantie consentie par cet Etat pour la dette d'un autre, cet autre pouvant être un Etat lui-même, une collectivité territoriale inférieure, un établissement public ou un particulier. On note souvent que la Banque mondiale exige, lors de l'octroi de prêts aux territoires dépendants, la garantie de la puissance administrante. Au moment de l'accession à l'indépendance, deux Etats se trouvent ainsi juridiquement tenus au paiement de la dette³³⁷. Toutefois, si l'on se réfère au sort de l'emprunt contracté auprès de la BIRD, on voit que la succession d'Etats ne modifie pas la situation antérieure. Le territoire dépendant qui aura accédé à l'indépendance restera le débiteur principal et l'ancienne puissance administrante le garant. La seule différence, sans influence réelle sur le sort de la dette, est que le territoire dépendant a changé de statut juridique pour devenir un Etat indépendant.

39) La distinction qu'il s'agit d'opérer dans ce contexte ne fait pas uniquement le départ entre deux notions complémentaires mais oppose aussi toute une série de termes concernant plusieurs niveaux. On pourrait, par purisme, tenter d'opposer aux dettes d'Etat les *dettes de régime*, car — leur nomination l'indique — il s'agit de dettes contractées par un régime politique ou un gouvernement ayant une forme politique déterminée. Toutefois, il ne s'agit pas ici de savoir si le gouvernement considéré a été remplacé sur le même territoire par un autre gouvernement ayant une orientation politique différente, car on se placerait dans le cas d'une simple succession de gouvernements au cours de laquelle des dettes de régime peuvent être dénoncées. Il s'agit au contraire ici d'une succession d'Etats, c'est-à-dire de savoir si les dettes de régime d'un Etat prédécesseur passent à l'Etat successeur. Pour l'objet de cette partie, on doit considérer les dettes de régime comme des dettes d'Etat. Le droit de la succession d'Etats ne connaît pas les gouvernements, ou tous autres organes de l'Etat, mais l'Etat lui-même. De même que les faits internationalement illicites commis par un gouvernement engagent la responsabilité de l'Etat, de même les dettes de régime, c'est-à-dire celles qui ont été contractées par un gouvernement, sont des dettes d'Etat.

40) Selon un auteur, il faut entendre par dettes de régime :

les dettes contractées par l'Etat démembré dans l'intérêt momentané d'une certaine forme politique, ce qui comprend, en temps de paix, les *dettes d'asservissement*, spécialement contractées en vue

de la colonisation ou de l'assimilation d'un territoire déterminé, et, en période d'hostilité, les *dettes de guerre*³³⁸.

C'est l'application de la théorie plus générale des « dettes odieuses », dont il sera question ci-après.

Question des « dettes odieuses »

41) Dans son neuvième rapport³³⁹, le Rapporteur spécial avait inclus un chapitre intitulé « Intransmissibilité des *dettes odieuses* ». Dans ce chapitre, il envisageait en premier lieu la définition de ces dettes, rappelant notamment les écrits des juristes qui ont évoqué les « dettes de guerre » ou « dettes d'asservissement »³⁴⁰ et ceux des juristes qui ont évoqué les « dettes de régime »³⁴¹. Pour la définition des « dettes odieuses », il proposait un article C ainsi conçu :

Article C. — Définition des dettes odieuses

Aux fins des présents articles, les « dettes odieuses » s'entendent :

a) De toutes dettes contractées par l'Etat prédécesseur pour réaliser des objectifs contraires aux intérêts majeurs de l'Etat successeur ou du territoire transféré;

b) De toutes dettes contractées par l'Etat prédécesseur dans un but et pour un objet non conformes au droit international, et en particulier aux principes de droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies.

42) En second lieu, le chapitre en question traitait de la détermination du sort des dettes odieuses. Le Rapporteur spécial étudiait la pratique suivie par les Etats en ce qui concerne les « dettes de guerre », notamment un certain nombre de cas de non-passage de ces dettes à un Etat successeur³⁴², ainsi que des cas de passage de ces dettes³⁴³. Par ailleurs, il citait des cas de la pratique des Etats concernant le passage ou le non-passage à

³³⁸ Ch. Rousseau, *Droit international public*, Paris, Sirey, 1977, t. III, p. 458.

³³⁹ *Annuaire... 1977*, vol. II (1^{re} partie), p. 49, doc. A/CN.4/301 et Add.1.

³⁴⁰ Par exemple, A. Sánchez de Bustamante y Sirvén, *Droit international public*, tr. P. Goulé, Paris, Sirey, 1936, t. III, p. 293 et 294, et P. Fauchille, *Traité de droit international public* (8^e éd. du *Manuel de droit international public* de H. Bonfils), Paris, Rousseau, 1922, t. I, p. 352.

³⁴¹ Par exemple, G. Jèze, *Cours de science des finances et de législation financière française*, 6^e éd., Paris, Giard, 1922, vol. I, 1^{re} partie, p. 302 à 305 et 327.

³⁴² Le rapport mentionne notamment les exemples suivants : art. XXIV du Traité de Tilsit, entre la France et la Prusse (voir E. H. Feilchenfeld, *Public Debts and State Succession*, New York, Macmillan, 1931, p. 91); annexion du Transvaal (« République sud-africaine ») par le Royaume-Uni (*ibid.*, p. 380 à 396; J. de Louter, *Le droit international public positif*, Oxford, Imprimerie de l'Université, 1920, t. I, p. 229); traités de paix conclus après la fin de la première et de la seconde guerre mondiale, en particulier art. 254 du Traité de Versailles (G. F. de Martens, éd. *Nouveau Recueil général de traités*, 3^e série, Leipzig, Weicher, 1923, t. XI, p. 519 et 520), art. 203 du Traité de Saint-Germain-en Laye (*ibid.*, p. 759 et suiv.), art. 141 du Traité de Neuilly-sur-Seine (*ibid.*, 1924, t. XII, p. 362 et 363), art. 186 du Traité de Trianon (*ibid.*, p. 485), art. 50 du Traité de Lausanne (SDN, *Recueil des Traités*, vol. XXVIII, p. 40 et 42), et annexes X et XIV du Traité de paix avec l'Italie (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 49, p. 97 et 114).

³⁴³ Par exemple, Traité de 1720 entre la Suède et la Prusse (voir Feilchenfeld, *op. cit.*, p. 75, note 6); unification de l'Italie (*ibid.*, p. 269); et prise en charge par la Tchécoslovaquie, pendant une brève période, de certaines dettes de l'Autriche-Hongrie (voir D. P. O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law*, Cambridge, University Press, 1967, vol. I : *Internal Relations*, p. 420 et 421).

³³⁷ G. R. Delaume, *Legal Aspects of International Lending and Economic Development Financing*, Dobbs Ferry (N.Y.), Oceana Publications, 1967, p. 321; K. Zemanek, « State succession after decolonization », *Recueil des cours... 1965-III*, Leyde, Sijthoff, 1965, t. 116, p. 259 et 260.

l'Etat successeur de « dettes d'asservissement »³⁴⁴. Il proposait l'article D ci-après, concernant l'intransmissibilité des dettes odieuses :

Article D. — Intransmissibilité des dettes odieuses

[Sauf en cas d'unification d'Etats,] les dettes odieuses contractées par l'Etat prédécesseur ne sont pas transmissibles à l'Etat successeur.

43) La Commission, après avoir examiné les articles C et D, a reconnu l'importance des questions soulevées à propos des « dettes odieuses » mais a émis l'opinion qu'il était fort possible que les règles formulées pour chacun de ces types de succession d'Etat tranchent les questions soulevées à propos de ces dettes et qu'il soit inutile de formuler des dispositions générales en la matière. En terminant la deuxième lecture du projet, la Commission a confirmé cette opinion initiale.

Définition de la dette d'Etat

44) Tenant compte des considérations qui précèdent, la Commission a adopté le texte de l'article 31, qui contient la définition de la dette d'Etat aux fins des articles de la quatrième partie du projet. La mention, dans le texte de l'article, des « articles de la présente partie » est conforme à la pratique suivie d'un bout à l'autre du projet, et en particulier au libellé des dispositions correspondantes des deuxième et troisième parties, c'est-à-dire de l'article 8 et de l'article 19. L'article 31 fait mention d'une « obligation financière », pour bien préciser que la dette en question comporte un aspect pécuniaire, et subdivise ces obligations financières en deux catégories. Il précise en outre qu'elle s'entend de toute obligation financière d'un Etat « à l'égard d'un autre Etat, d'une organisation internationale ou de tout autre sujet du droit international », c'est-à-dire de toute obligation que l'on peut qualifier d'obligation financière internationale.

45) Comme il est indiqué plus haut³⁴⁵, l'inclusion d'une disposition supplémentaire étendant la définition de la dette d'Etat à « toute autre obligation financière à la charge d'un Etat » a été rejetée par la Commission en deuxième lecture, le vote ayant abouti à un partage égal des voix. Cette deuxième catégorie d'obligations financières devait couvrir les dettes d'Etat dont les créanciers ne sont pas des sujets du droit international. Au cours du débat que la Commission a consacré à cet article, on s'est généralement accordé à reconnaître que les dettes d'un Etat à l'égard de créanciers privés, qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales,

étaient juridiquement protégées et qu'une succession d'Etats ne portait pas atteinte à ces dettes. Cette position est reflétée dans le nouvel article 6 adopté à la présente session en tant que clause de sauvegarde et inclus parmi les « Dispositions générales » de la première partie du projet.

46) De l'avis des membres de la Commission qui se sont opposés à l'inclusion d'un alinéa *b* dans l'article 31, la définition de la dette d'Etat devait être limitée aux obligations financières nées au *niveau international*, c'est-à-dire entre des sujets du droit international. Les dettes d'un Etat à l'égard de créanciers privés se situaient, à leur avis, hors du champ d'application du présent projet. Bien qu'elles fussent protégées, ces dettes ne relevaient pas du droit relatif à la succession d'Etats. En outre, de l'avis de certains de ces membres, l'alinéa *b* ne devrait pas s'appliquer à « toute autre obligation financière à la charte d'un Etat » lorsque le créancier est un particulier ressortissant de l'Etat prédécesseur débiteur, qu'il s'agisse d'une personne physique ou d'une personne morale. En revanche, les membres de la Commission qui étaient en faveur de l'alinéa *b* ont souligné le volume et l'importance du crédit actuellement accordé aux Etats par des sources privées étrangères. L'avis a été exprimé que la suppression de l'alinéa *b* aurait pour effet de limiter les sources de crédit ouvertes aux Etats et aux organisations internationales, ce qui nuirait aux intérêts de l'ensemble de la communauté internationale et, en particulier, à ceux des pays en développement, qui ont absolument besoin de fonds venant de l'extérieur pour financer leurs programmes de développement — un des objectifs du « dialogue Nord-Sud » sur les questions économiques³⁴⁶ étant justement de faciliter l'accès de ces pays aux marchés de capitaux privés. Il a été en outre indiqué par certains de ces membres que la suppression de l'alinéa *b* entraînerait une contradiction entre la définition de la dette d'Etat et celle des biens d'Etat donnée à l'article 8, qui s'étendait aux biens, droits et intérêts qui, à la date de la succession d'Etats et conformément au droit interne de l'Etat prédécesseur, appartenaient à cet Etat, sans distinguer si les débiteurs étaient ou n'étaient pas des sujets de droit international.

Article 32. — Effets du passage des dettes d'Etat

Une succession d'Etats emporte l'extinction des obligations de l'Etat prédécesseur et la naissance de celles de l'Etat successeur pour ce qui concerne les dettes d'Etat qui passent à l'Etat successeur conformément aux dispositions des articles de la présente partie.

Commentaire

1) Les articles 9 et 20 énoncent une règle confirmant le double effet juridique d'une succession d'Etats sur les droits respectifs de l'Etat prédécesseur et de l'Etat successeur eu égard respectivement aux biens d'Etat ou aux archives d'Etat qui passent du premier au second, effet consistant en l'extinction des droits de l'Etat prédécesseur sur les biens ou les archives en question et en la naissance simultanée des droits de

³⁴⁴ Le Rapporteur spécial mentionnait le Traité de 1847 entre l'Espagne et la Bolivie (voir, ci-dessous, le commentaire de l'article 36, par. 11); la question des dettes espagnoles concernant Cuba dans le cadre du Traité de Paris de 1898 entre l'Espagne et les Etats-Unis d'Amérique (voir Feilchenfeld, *op. cit.*, p. 337 à 342; et Rousseau, *op. cit.*, p. 459); l'article 255 du Traité de Versailles (cf. note 342 ci-dessus) et la *Réponse des puissances alliées et associées aux remarques de la délégation allemande sur les conditions de paix* concernant la colonisation de la Pologne par l'Allemagne (p. 39); la question des dettes hollandaises concernant l'Indonésie dans le cadre de la Conférence de la Table ronde de 1949 et de la dénonciation ultérieure par l'Indonésie en 1956 (voir, ci-dessous, le commentaire de l'article 36, par. 16 à 19); et la question des dettes françaises en Algérie (voir, ci-dessous, commentaire de l'article 36, par. 36).

³⁴⁵ Voir note 319 ci-dessus.

³⁴⁶ A l'origine, Conférence sur la coopération économique internationale, qui s'est ouverte à Paris en décembre 1975.

l'Etat successeur sur ces biens ou sur ces archives. L'article 32 contient une règle symétrique en ce qui concerne les obligations des Etats prédécesseur et successeur eu égard aux dettes d'Etat qui passent à l'Etat successeur conformément aux dispositions des articles de la quatrième partie.

2) Il convient de souligner que cette règle ne s'applique qu'aux dettes d'Etat qui passent effectivement à l'Etat successeur « conformément aux dispositions des articles de la présente partie ». Parmi ces dispositions, l'article 34 présente une importance particulière : il complète l'article 32 en garantissant les droits des créanciers.

Article 33. — Date du passage des dettes d'Etat

A moins qu'il n'en soit autrement convenu ou décidé, la date du passage des dettes d'Etat est celle de la succession d'Etats.

Commentaire

1) A la session en cours, la Commission a décidé d'inclure dans le projet définitif le présent article qui correspond aux articles 10 et 21 concernant respectivement la date du passage des biens d'Etat et celle du passage des archives d'Etat. L'article 33 se justifie de lui-même et comble ce qui a été une lacune dans la partie consacrée aux dettes d'Etat.

2) Il convient toutefois d'observer qu'en *pratique* il ne sera vraisemblablement pas possible de faire assumer à l'Etat successeur, dès la date de la succession d'Etats, le service de la dette d'Etat qui lui passe. En pratique, l'Etat prédécesseur continuera peut-être un certain temps à assurer directement ce service de la dette, pour des raisons pratiques, la dette de l'Etat prédécesseur ayant donné lieu à l'émission de titres signés par cet Etat qui doit honorer sa signature. Pour que l'Etat successeur puisse honorer directement ces titres, si la dette correspondante lui passe, il faudrait qu'il les avalise : tant que cette opération, qui constitue la novation dans les rapports juridiques « Etat prédécesseur/Etat tiers créancier », n'a pas eu lieu, c'est l'Etat prédécesseur qui reste redevable de sa propre dette à l'égard des créanciers.

3) Mais il s'agit là de contraintes de temps ou de problèmes pratiques qui ne sauraient affecter le principe juridique du passage de la dette à la date même de la succession d'Etats. En fait, et en attendant que l'Etat successeur avalise ou reprenne à son compte les titres des dettes qui lui passent, il versera à l'Etat prédécesseur sa quote-part du service des dettes qui lui passent, et ce sera l'Etat prédécesseur qui continuera un certain temps à s'acquitter de ses dettes à l'égard de l'Etat tiers créancier.

4) L'article 33 a surtout pour objet d'indiquer que, quelle que soit la durée de la transition avec les problèmes de réorganisation que pose la substitution d'un débiteur (Etat prédécesseur) à un autre (Etat successeur), le principe juridique est clair et doit être respecté : c'est à partir du jour de la succession d'Etats que commencent à courir les intérêts de la dette d'Etat qui passe à l'Etat successeur, et c'est à compter de la même date que le principal est mis à la charge de l'Etat

successeur. Si, pour des raisons matérielles, l'Etat prédécesseur qui ne serait plus chargé de certaines dettes par application des présents articles continue néanmoins pendant quelque temps à en assurer le service aux créanciers, il doit recevoir de la part de l'Etat successeur les remboursements de droit.

Article 34. — Effets du passage de dettes d'Etat à l'égard des créanciers

1. Une succession d'Etats ne porte pas atteinte, en tant que telle, aux droits et obligations des créanciers.

2. Un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ou, selon le cas, entre des Etats successeurs, concernant la part ou les parts respectives de dettes d'Etat de l'Etat prédécesseur qui passent, ne peut être invoqué par l'Etat prédécesseur ou par le ou les Etats successeurs, selon le cas, contre un Etat tiers, une organisation internationale ou tout autre sujet du droit international faisant valoir une créance que :

a) Si les conséquences de cet accord sont conformes aux dispositions de la présente partie; ou

b) Si l'accord a été accepté par cet Etat tiers, cette organisation internationale ou cet autre sujet du droit international.

Commentaire

1) Dans la deuxième partie (Biens d'Etat) du présent projet d'articles, la Commission a adopté une règle, celle de l'article 12, qui protège les biens des Etats tiers contre tout « trouble » pouvant résulter de la mutation territoriale opérée par la succession d'Etats. Si l'on donnait de l'article 12 une interprétation étriquée, on pourrait affirmer qu'il ne vise que des biens matériels, propriétés terriennes, immeubles, consulats, dépôts bancaires éventuellement, qui pourraient par nature être localisables précisément sur le territoire de l'Etat prédécesseur, selon l'article 12. Mais aucune restriction n'a été apportée à l'expression « biens, droits et intérêts » (de l'Etat tiers) permettant d'en exclure les créances de l'Etat tiers, qui, elles, sont des biens incorporels dont la localisation peut se révéler difficile. Si donc on considère que l'article 12 visait bien aussi les créances de l'Etat tiers, cela signifierait que les dettes de l'Etat prédécesseur, qui correspondent à ces créances de l'Etat tiers, ne doivent en aucune manière être affectées par la succession d'Etats. Autrement dit, il serait absolument inutile d'étudier le problème général de la succession d'Etats en matière de dettes, puisque les dettes de l'Etat prédécesseur (qui ne sont rien d'autre que les créances de l'Etat tiers) doivent demeurer dans un rigoureux *statu quo*, que la succession d'Etats ne saurait modifier.

2) En réalité, l'article 12 signifie que les créances de l'Etat tiers ne doivent pas disparaître ou souffrir du changement territorial intervenu. Avant la survenance de la succession d'Etats, l'Etat débiteur et l'Etat créancier étaient liés par un rapport juridique précis de débiteur à créancier. Le problème qui se pose ensuite est de savoir si la succession d'Etats a pour objet dans ce cas non seulement de créer et d'établir une relation juridique entre l'Etat prédécesseur débiteur et l'Etat successeur, permettant au premier de se décharger sur le

second d'une partie ou de la totalité de son obligation à l'égard de l'Etat tiers créancier, mais encore de créer et d'établir un rapport juridique neuf « Etat successeur/Etat tiers » qui se substituerait à la relation « Etat prédécesseur/Etat tiers » dans la proportion indiquée par le rapport « Etat prédécesseur/Etat successeur » pour la prise en charge de l'obligation. La réponse est que la succession d'Etats en matière de dettes d'Etat a la possibilité de créer des rapports entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur pour des dettes qui liaient le premier à l'égard d'un Etat tiers, mais qu'elle n'a nullement la possibilité de nouer par elle-même une relation juridique directe entre l'Etat tiers créancier et l'Etat successeur qui viendrait à « prendre en charge » la dette de son prédécesseur. De ce point de vue, le problème de la succession d'Etats en matière de dettes s'apparente beaucoup plus à celui de la succession en matière de biens.

3) Pour ne raisonner ici que sur le problème de la transmission des obligations et non pas sur celui de la transmission des droits, on est certes fondé à affirmer qu'il n'y a « succession d'Etats » au sens propre que lorsque, en vertu d'une mutation territoriale, certaines obligations internationales de l'Etat prédécesseur à l'égard de tiers passent à l'Etat successeur par la seule force d'une norme de droit international prévoyant ce passage, et cela indépendamment de toute manifestation de volonté de l'Etat prédécesseur ou de l'Etat successeur. Mais l'effet en soi de la succession d'Etats devrait s'arrêter là. Un rapport juridique neuf est noué entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur pour ce qui concerne l'obligation considérée. Toutefois, l'existence de ce rapport n'a pour effet ni d'éteindre automatiquement l'ancien rapport « Etat prédécesseur/Etat tiers » (sauf disparition complète de l'Etat prédécesseur), ni de lui substituer un nouveau rapport « Etat successeur/Etat tiers » pour l'obligation considérée.

4) Si donc on conclut au passage de la dette à l'Etat successeur (dans des conditions que la succession d'Etats a précisément pour objet essentiel de définir), on ne pourra pas affirmer qu'elle doit automatiquement avoir des effets à l'égard de l'Etat tiers créancier en plus des effets normaux qu'elle aura vis-à-vis de l'Etat prédécesseur. Tout comme dans la succession d'Etats en matière de traités, c'est une équation personnelle qui joue dans le domaine de la succession en matière de dettes d'Etat. Les rapports juridiques qui existaient entre l'Etat tiers créancier et l'Etat prédécesseur ne peuvent connaître une double novation, dans une relation triangulaire, qui aurait pour effet d'établir des rapports directs entre l'Etat successeur et l'Etat tiers.

5) Le problème n'est pas théorique, et ses incidences sont importantes. Tout d'abord, si l'Etat successeur doit assumer une part de la dette de l'Etat prédécesseur, en pratique cela signifie souvent qu'il versera sa quote-part à l'Etat prédécesseur, lequel aura la charge d'éteindre la dette à l'égard de l'Etat tiers créancier. L'Etat prédécesseur conserve ainsi sa qualité de débiteur et la pleine responsabilité de l'ancienne dette. Cela s'est passé souvent ainsi, ne serait-ce que pour des raisons pratiques, la dette de l'Etat prédécesseur ayant donné lieu à l'émission de titres signés par cet Etat. Pour que l'Etat successeur puisse honorer directement

ces titres, il faudrait qu'il les avalise : tant que cette opération, qui constitue la novation dans les rapports juridiques, n'a pas eu lieu, c'est l'Etat prédécesseur qui reste redevable de la totalité de sa dette à l'égard des créanciers. Et cela n'est pas seulement vrai dans les cas où la perte territoriale est minime et où l'Etat prédécesseur est tenu de continuer le service de l'ancienne dette tout entière. Par ailleurs, si l'Etat successeur est défaillant, c'est l'Etat prédécesseur qui demeure tenu de l'intégralité de la dette envers l'Etat tiers créancier tant qu'une novation expresse n'est pas intervenue pour lier spécialement et directement l'Etat successeur à l'Etat tiers.

6) Cette position est soutenue par un auteur, qui écrit :

Au cas où l'annexion *n'est pas totale*, au cas de démembrement *partiel*, la question ne peut pas faire de doute : après l'annexion, comme avant, les porteurs de titres n'ont qu'un seul *créancier*, à savoir l'Etat qui a émis l'emprunt. [...] La répartition de la dette entre l'Etat successeur et l'Etat démembré n'a pas pour effet immédiat de rendre de plein droit l'Etat successeur débiteur *direct* vis-à-vis des porteurs de titres émis par l'Etat démembré. Pour employer les termes juridiques, le *droit de poursuite* des créanciers reste ce qu'il était avant le démembrement; seule la contribution de l'Etat successeur et de l'Etat démembré est touchée : c'est un rapport juridique *d'Etat à Etat*.

[...]

[...] l'annexion, le démembrement n'opèrent pas de plein droit une novation par changement de débiteur.

En pratique, il est désirable *pour tous les intérêts en cause* que les créanciers aient pour débiteur *direct* le débiteur *réel et principal*. Il convient donc que les traités de cession, d'annexion, de démembrement règlent cette question. C'est ce qui a lieu, d'ailleurs, ordinairement.

[...]

Au cas de démembrement *partiel* et lorsque la portion de dette assumée par l'Etat annexant est de faible importance, le débiteur *principal et réel* est l'Etat démembré. Il est donc préférable de ne point toucher à la créance, de maintenir l'Etat démembré *seul débiteur* vis-à-vis des porteurs de titres de la dette. L'Etat annexant versera sa contribution à l'Etat démembré, et celui-ci assurera, *seul*, le service de la dette (intérêts et amortissement) *comme avant le démembrement*.

La contribution de l'Etat annexant sera payée par ce dernier soit sous la forme d'une prestation périodique [...], soit sous la forme d'un *capital une fois versé*³⁴⁷.

³⁴⁷ G. Jèze, « L'emprunt dans les rapports internationaux — La répartition des dettes publiques entre Etats au cas de démembrement du territoire », *Revue de science et de législation financières*, Paris, t. XIX, n° 1 (janvier-mars 1921), p. 67, 68 et 69. Jèze cite aussi A. de Lapradelle et N. Politis, *Recueil des arbitrages internationaux*, Paris, Pedone, 1905, t. 1, p. 287.

Cependant, une position contraire a été adoptée par A. N. Sack, qui énonce les règles suivantes :

« Aucune partie du territoire grevé de dettes n'en doit assumer ni payer une part plus grande qu'il ne lui incombe. Que le gouvernement d'un des territoires refuse d'assumer ou ne paye pas effectivement la part de l'ancienne dette qui lui incombe, il n'en résulte point pour les autres cessionnaires et successeurs ou pour l'ancien Etat amoindri l'obligation de payer la part qui incombe à ce territoire.

« Cette règle ne fait aucun doute en ce qui concerne les Etats cessionnaires et successeurs. Etats souverains et indépendants, ils ne peuvent être tenus de garantir solidairement les paiements incombant à chacun d'entre eux et à l'ancien Etat amoindri (s'il existe), ni de prendre à leur charge la part de dette que l'un d'entre eux refuserait d'assumer.

7) Pour la commodité du raisonnement, on se référera au cas d'une dette d'Etat née d'un accord entre deux Etats. En ce cas, l'Etat tiers créancier et l'Etat prédécesseur débiteur inscrivaient leurs relations dans un rapport conventionnel. Le sort de ce traité, et donc de la dette qu'il a fait naître, a pu être décidé dans le cadre d'un « accord de dévolution » passé entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. Mais l'Etat tiers créancier peut préférer demeurer lié à l'Etat prédécesseur, même amoindri, s'il pense qu'il est plus solvable que l'Etat successeur. L'Etat tiers possédait du fait de sa créance un droit dont ne peuvent disposer discrétionnairement l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur dans leur accord. Les règles générales du droit international concernant les traités et les Etats tiers (c'est-à-dire les articles 34 à 36 de la Convention de Vienne de 1969) s'appliquent tout naturellement dans ce cas. Certes, il faut bien reconnaître que l'accord intervenant entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur au sujet de la « transmission » d'une dette d'Etat de l'un à l'autre n'est pas destiné en principe à nuire à l'Etat tiers créancier, mais bien plutôt à faire survivre la dette contractée à son égard.

8) Toutefois, comme le faisait observer la CDI à propos des accords de dévolution, dans la succession d'Etats en matière de traités,

on ne saurait généralement interpréter le texte des accords de dévolution comme signifiant qu'ils sont destinés à être le moyen d'établir des droits ou obligations pour les Etats tiers. Suivant leurs termes, ils traitent simplement du transfert des droits et obligations conventionnels de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur³⁴⁸.

Et la Commission ajoutait :

Un accord de dévolution doit donc être envisagé, conformément à l'intention apparente de ses parties, comme un acte par lequel l'Etat prédécesseur entend transférer à l'Etat successeur ses droits et obligations découlant de traités précédemment applicables au territoire*. Or, il est extrêmement douteux que le transfert ainsi voulu

(Suite de la note 347)

« Cependant, il se pose ici la question suivante : l'ancien Etat, s'il subsiste encore et dont seule une partie du territoire a été détachée, est-il aussi libéré d'une telle obligation ?

[...]

« La thèse selon laquelle l'« ancien » Etat amoindri demeurerait le principal débiteur envers les créanciers et, comme tel, aurait de son côté droit de recours contre les Etats cessionnaires et successeurs repose sur une conception (erronée, selon laquelle) le principe de la succession des dettes serait basé sur les rapports des Etats entre eux. [...]

[...]

Ainsi donc, en principe, l'ancien Etat amoindri a le droit de ne se considérer responsable que de la part de l'ancienne dette qui lui incombe en proportion de sa force contributive.

[...]

« Les créanciers n'ont le droit de recours (ou de poursuite) ni envers l'ancien Etat amoindri en ce qui concerne les parties de l'ancienne dette incombant aux [...] successeurs, ni envers l'un des [...] successeurs en ce qui concerne les parties de l'ancienne dette incombant à un autre [...] successeur ou à l'ancien Etat amoindri.

« [...] Les Etats débiteurs ont le droit de faire répartir la dette naguère commune à tous les territoires grevés. Ce droit leur appartient indépendamment du consentement des créanciers. Ils ne sont donc tenus de payer aux créanciers que la partie de l'ancienne dette qui incombe à chacun d'entre eux. » (A. N. Sack, « La succession aux dettes publiques d'Etat », *Recueil des cours*..., 1928-III, Paris, Hachette, 1929, t. 23, p. 303, 304, 306 et 320.)

³⁴⁸ *Annuaire*... 1974, vol. II (1^{re} partie), p. 189, doc. A/9610/Rev.1, chap. II, sect. D, art. 8, par. 5 du commentaire.

modifie, *par lui-même*, la situation juridique de l'un quelconque des Etats intéressés. La Convention de Vienne [de 1969] ne contient pas de dispositions relatives au transfert de droits ou d'obligations conventionnels. Cela tient à ce que l'institution du « transfert », que l'on trouve dans certains systèmes juridiques nationaux selon lesquels, sous certaines conditions, des droits contractuels peuvent être transférés sans le consentement du cocontractant, ne semble pas être reconnue en droit international. En droit international, il paraît clair que la décision d'une partie à un traité de transférer ses droits ou ses obligations découlant du traité ne peut lier aucune autre partie au traité sans le consentement de cette dernière. En principe donc, un accord de dévolution n'a pas automatiquement pour effet de transférer les obligations ou les droits conventionnels de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur. C'est un instrument qui, *en tant que traité*, ne peut lier que l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, et dont les effets juridiques directs se limitent nécessairement à ces Etats.

[...]

[...] Il paraît clair en tout cas que les accords de dévolution, s'ils sont valides, constituent l'expression générale de la volonté de l'Etat successeur d'assurer la continuité des traités de l'Etat prédécesseur à l'égard du territoire. La question importante est de savoir si un accord de dévolution constitue quelque chose de plus, à savoir une *offre* d'assurer la continuité des traités de l'Etat prédécesseur qu'un Etat tiers partie à l'un de ces traités pourra accepter, en obligeant, par cette seule acceptation, l'Etat successeur à assurer la continuité des traités³⁴⁹.

9) La situation est analogue en ce qui concerne les effets, à l'égard d'un Etat tiers créancier, d'une déclaration unilatérale de l'Etat successeur d'assumer les dettes de l'Etat prédécesseur, pour consentant que soit ce dernier. Une déclaration unilatérale de l'Etat successeur d'assumer tout ou partie des dettes de l'Etat prédécesseur à la suite d'une mutation territoriale emporte-t-elle *ipso facto* novation dans les rapports juridiques conventionnels précédemment établis entre l'Etat tiers créancier et l'Etat prédécesseur débiteur ? Cette déclaration profite incontestablement à l'Etat prédécesseur, et il serait surprenant et inattendu qu'il y trouve quelque objection, puisqu'elle a pour effet pratique d'alléger le fardeau de sa dette. Elle profite également, en particulier du moins, à l'Etat tiers créancier, qui pouvait craindre que tout ou partie de sa créance soit compromise du fait de la mutation territoriale. Toutefois, l'Etat tiers créancier peut avoir un intérêt politique ou matériel à refuser la substitution ou la subrogation de débiteur. D'ailleurs, comme on le sait, dans la plupart des systèmes juridiques nationaux, la subrogation aux dettes est généralement impossible. L'Etat créancier possède un droit subjectif, dans lequel intervient une grande part d'*intuitus personae*. Il peut au surplus avoir une raison majeure de refuser la subrogation aux dettes, par exemple s'il considère que l'Etat successeur, par sa déclaration unilatérale, a trop (ou trop peu) pris sa part des dettes de l'Etat prédécesseur, et qu'ainsi cette déclaration risque de compromettre ses intérêts compte tenu soit du degré de solvabilité de l'un des deux Etats, prédécesseur ou successeur, soit de la nature des relations que l'Etat tiers possède avec chacun d'eux, soit pour toute autre raison. Plus simplement encore, l'Etat tiers ne peut se sentir automatiquement lié par la déclaration unilatérale de l'Etat successeur, dès lors même qu'elle peut provoquer des contestations de la part de l'Etat prédécesseur sur le montant des dettes que l'Etat successeur a décidé unilatéralement d'assumer.

³⁴⁹ *Ibid.*, par. 6 et 11 du commentaire.

10) Ayant présentes à l'esprit les considérations qui précèdent relatives aux Etats tiers créanciers, qui valent également pour les créanciers qui ne sont pas des Etats, la Commission a adopté l'article 34 concernant les effets du passage des dettes d'Etat à l'égard des créanciers. Le *paragraphe 1* de l'article énonce le principe de base, selon lequel une succession d'Etats ne porte pas atteinte, en tant que telle, aux droits et obligations des créanciers. En vertu de ce paragraphe, une succession d'Etats qui permettrait la répartition d'une dette de l'Etat prédécesseur entre cet Etat et l'Etat successeur ou sa prise en charge totale par l'un de ces Etats n'a pas en soi pour effet d'engager le créancier. En outre, une succession d'Etats n'a pas en soi pour effet d'établir au profit du créancier l'existence d'une créance égale au montant de la dette d'Etat qui passe à l'Etat successeur; en d'autres termes, le créancier n'a pas, du simple fait de la succession d'Etats, un droit de recours ou le droit d'engager une procédure contre l'Etat qui succède à la dette. Le mot « créanciers » s'entend des titulaires de créances auxquels s'appliquent les articles de la quatrième partie du projet, et il doit être interprété comme désignant les *tiers créanciers*, ce qui exclut les Etats successeurs ou, le cas échéant, les personnes physiques ou morales relevant de la juridiction des Etats prédécesseurs ou successeurs. Bien qu'en pratique le paragraphe 1 s'applique surtout aux « droits » des créanciers, il y est également fait mention des « obligations » afin que la règle ne présente aucune lacune possible et ne puisse être interprétée comme signifiant qu'une succession, en tant que telle, peut affecter cet aspect de la relation entre créancier et débiteur qui touche aux obligations du créancier nées de la dette d'Etat.

11) Le *paragraphe 2* envisage le cas où l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ou, le cas échéant, des Etats successeurs eux-mêmes concluent un accord concernant expressément le passage des dettes d'Etat. Il est évident qu'en soi cet accord est sans effet sur les droits des créanciers. Il ne peut avoir d'effet sur ces droits que si ses conséquences sont conformes aux dispositions de la présente partie du projet. Telle est la règle énoncée à l'*alinéa a*. Il convient de souligner que l'*alinéa a* ne traite que des *conséquences* de l'accord, et non pas de l'accord lui-même, dont l'effet est régi par les règles générales de droit international concernant les traités et les Etats tiers, c'est-à-dire les articles 34 et 36 de la Convention de Vienne de 1969. Un tel accord peut également avoir des effets si l'Etat tiers créancier ou l'organisation internationale créancière a accepté l'accord concernant le passage des dettes de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur. En d'autres termes, la succession d'Etats n'a pas, *en tant que telle*, pour effet de libérer automatiquement l'Etat prédécesseur de la dette d'Etat (ou d'une fraction de cette dette) qui est assumée par l'Etat ou les Etats successeurs, à moins que le créancier n'ait donné son consentement, expressément ou tacitement. C'est ce que prévoit l'*alinéa b*. Il peut arriver que les créanciers se sentent davantage prémunis par un accord entre un Etat prédécesseur et un Etat successeur ou entre des Etats successeurs concernant le passage des dettes d'Etat, en raison, par exemple, de la plus grande solvabilité de l'Etat ou des Etats successeurs que de celle de l'Etat prédécesseur.

Il est donc dans l'intérêt des créanciers qu'ils aient la possibilité, prévue à l'*alinéa b*, d'accepter cet accord.

12) Etant donné que la règle énoncée à l'article 34 concerne les effets du passage des dettes d'Etat à l'égard des créanciers, le paragraphe 2 est libellé de telle manière qu'il n'admet l'opposabilité de l'accord en question aux créanciers que si l'une ou l'autre des conditions énoncées aux *alinéas a* et *b* est remplie. A la présente session, la Commission a complété le membre de phrase introductif du paragraphe 2 de façon qu'il s'applique non seulement à « un Etat tiers ou une organisation internationale », mais encore aux autres sujets du droit international puisque la règle s'applique également à ces derniers.

SECTION 2. — DISPOSITIONS RELATIVES À DES CATÉGORIES SPÉCIFIQUES DE SUCCESSION D'ÉTATS

Commentaire

Lorsqu'elle a élaboré les deuxième et troisième parties du projet d'articles intitulées respectivement « Biens d'Etat » et « Archives d'Etat », la Commission avait décidé de rédiger des dispositions particulières à chaque type de succession d'Etats en suivant les grandes catégories de succession qu'elle avait adoptées pour le projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités, mais en y apportant certaines modifications pour tenir compte des caractéristiques et des exigences propres au sujet de la succession d'Etats dans les matières autres que les traités. Elle avait donc retenu cinq types de succession, selon la classification typologique suivante : *a*) transfert d'une partie du territoire d'un Etat; *b*) Etat nouvellement indépendant; *c*) unification d'Etats; *d*) séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat; *e*) dissolution d'un Etat. Dans la présente partie, la Commission s'est aussi efforcée de suivre, autant qu'il le fallait, la typologie de la succession d'Etats adoptée dans les deuxième et troisième parties. C'est ainsi que les titres de la section 2 et des projets d'articles qu'elle contient correspondent à ceux de la section 2 des deuxième et troisième parties et des projets d'articles qui s'y trouvent.

Article 35. — Transfert d'une partie du territoire d'un Etat

1. Lorsqu'une partie du territoire d'un Etat est transférée par cet Etat à un autre Etat, le passage de la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur est réglé par accord entre eux.

2. En l'absence d'un accord, la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur passe à l'Etat successeur dans une proportion équitable compte tenu, notamment, des biens, droits et intérêts qui passent à l'Etat successeur en relation avec ladite dette d'Etat.

Commentaire

1) La catégorie de succession d'Etats dont traite l'article 35 correspond à celle à laquelle se rapportent les articles 13 et 25. Aussi bien la pratique des Etats que la doctrine varient sur le point de savoir quel est le principe juridique à appliquer au passage (ou au non-passage) de la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat

successeur dans le type de succession envisagé à l'article 35. On trouvera dans les paragraphes qui suivent des exemples d'opinions d'auteurs ainsi que de la pratique des Etats et de décisions judiciaires concernant le sort de la dette générale de l'Etat et des dettes d'Etat localisées.

2) A propos des incertitudes de la doctrine à l'égard de la dette publique générale contractée pour les besoins généraux d'un Etat démembré, un auteur a résumé la situation comme suit :

[...] que décider en ce qui concerne la *dette publique générale* de l'Etat démembré ? A cet égard, les divergences nombreuses existent en doctrine. Plusieurs systèmes. 1° La cession consentie par un Etat d'une fraction de son territoire ne doit avoir aucune conséquence relativement à sa dette publique : celle-ci demeure entièrement à sa charge. En effet, l'Etat démembré continue d'exister et garde son individualité ; il doit donc rester tenu envers ses créanciers. D'autre part, l'Etat annexant, n'étant qu'un ayant cause à titre particulier, ne doit pas être tenu des obligations personnelles contractées par son auteur. [...] 2° La dette publique de l'Etat démembré doit être partagée entre cet Etat et le territoire même qui est annexé : l'Etat annexant n'en doit supporter aucune fraction. [...] 3° L'Etat annexant doit prendre à sa charge une partie de la dette publique de l'Etat démembré. Deux motifs principaux à l'appui de cette solution, qui est la plus généralement suivie dans la doctrine. La dette publique a été contractée dans l'intérêt du territoire entier de l'Etat ; la portion aujourd'hui séparée en a profité comme le reste ; il est juste qu'elle continue dans une certaine mesure à en supporter le fardeau ; mais comme c'est à l'Etat annexant que vont les produits de la partie cédée, il est équitable qu'il en ait les charges. L'Etat, dont toutes les ressources sont affectées au paiement de sa dette, doit être affranchi d'une fraction correspondante de celle-ci, lorsqu'il perd, avec une portion de son territoire, une partie de ses ressources³⁵⁰.

3) Les arguments en faveur du passage d'une partie de la dette générale peuvent être divisés en quatre groupes. Le premier correspond à la théorie de l'Etat patrimonial et du territoire grevé dans son intégralité par les dettes. Un auteur, par exemple, qui s'était prononcé pour la transmissibilité à l'Etat successeur d'une part de la dette générale de l'Etat prédécesseur proportionnelle à la capacité contributive du territoire transféré, a invoqué les arguments suivants :

Quelles que soient donc les transformations territoriales éventuelles de l'Etat, les dettes d'Etat continuent d'être assurées par tout le patrimoine public du territoire grevé de la dette^[351]. La base juridique du crédit public réside précisément dans ce fait que les dettes publiques grevent le territoire de l'Etat débiteur. [...]

[...]

Sous ce rapport, le principe de l'*indivisibilité*^[352] proclamé dans les constitutions françaises de la grande Révolution est fort instructif ; il a également été proclamé dans bon nombre d'autres constitutions.

[...]

[...] Ces actes du gouvernement avec leurs conséquences, ainsi que d'autres événements, peuvent avoir une influence funeste sur les finances et la capacité de paiement de l'Etat débiteur.

Tout cela constitue des risques à supporter par les créanciers, qui ne peuvent et ne sauraient lier le gouvernement [...] dans son droit de disposer librement du domaine privé et des finances de l'Etat [...].

[...]

³⁵⁰ Fauchille, *op. cit.*, p. 351.

³⁵¹ Il ressort clairement du contexte que l'auteur visait l'intégralité du territoire de l'Etat prédécesseur avant son amputation.

³⁵² L'auteur vise ici l'indivisibilité de la République et de son territoire.

Les créanciers ont cependant une garantie juridique du fait que leurs créances grevent le territoire de l'Etat débiteur.

[...]

La dette qui grève le territoire de l'Etat engage tout gouvernement, ancien ou nouveau, étendant sa juridiction sur ce territoire. En cas de transformation territoriale de cet Etat, elle engage tous les gouvernements de toutes les parties de ce territoire [...].

Le bien-fondé d'un semblable principe est évident : en s'emparant de l'actif, il est impossible de répudier le passif : *Ubi emolumentum, ibi onus esse debet, res transit cum suo onere*.

Donc, en ce qui regarde les dettes d'Etat, l'*emolumentum* est constitué par le patrimoine public dans les limites du territoire grevé³⁵³.

4) Dans la citation qui précède, deux arguments s'entremêlent. Le premier est contestable dans son principe. Comme toutes les parties du territoire de l'Etat « garantissent », en quelque sorte, la dette contractée, la partie détachée continuera à le faire même si elle est placée sous une autre souveraineté ; en conséquence de quoi l'Etat successeur est tenu d'une partie correspondante de la dette générale de l'Etat prédécesseur. Un tel argument vaut ce que valent les théories de l'Etat patrimonial. Au surplus, un autre argument projette fâcheusement une ombre sur le premier : c'est la référence au bénéfice que le territoire transféré a pu tirer de l'emprunt ou à la justification de la prise en charge du passif du fait de l'obtention de l'actif. Cet argument peut avoir toute sa portée pour ce qui concerne les dettes « locales » ou « localisées », qui invitent à prendre en considération le profit tiré de ces dettes par le territoire transféré ou à confronter l'actif au passif. Il est sans pertinence lorsqu'il s'agit, comme c'est le cas ici, d'une dette générale d'Etat contractée pour les besoins généraux de la nation, lesquels peuvent justifier que le territoire transféré ne bénéficie pas, ou ne bénéficie pas autant que les autres territoires, de cette dette générale.

5) Le deuxième argument est la théorie du profit retiré de l'emprunt par le territoire transféré. Ainsi, un auteur a écrit :

L'Etat, au profit duquel se réalise l'annexion, doit supporter la part contributive du territoire annexé dans la dette publique de l'Etat cédant. Il est juste que l'Etat cessionnaire supporte une part des dettes dont, à des titres divers, directement ou indirectement, a profité le territoire dont il s'enrichit³⁵⁴.

Un autre auteur affirmait de son côté que

l'Etat qui contracte une dette, soit par emprunt soit autrement, le fait pour le bien général de la nation ; toutes les parties du territoire en profitent³⁵⁵.

Et de tirer la même conclusion. De même, un autre encore écrivait que

ces dettes ont été contractées dans un but d'intérêt général et ont servi à réaliser des améliorations dont les pays annexés ont profité dans le passé et dont ils profiteront peut-être encore dans l'avenir [...]. Il est juste alors [...] de [...] rembourser [à l'Etat] la partie de la dette afférente à la province perdue^{356, 357}.

³⁵³ Sack, *loc. cit.*, p. 274 à 277.

³⁵⁴ H. Bonfils, *Manuel de droit international public (droit des gens)*, 5^e éd., Paris, Rousseau, 1908, p. 117.

³⁵⁵ N. Politis, *Les emprunts d'Etat en droit international public*, Paris, 1891, p. 111 [thèse].

³⁵⁶ R. Selosse, *Traité de l'annexion au territoire français et de son démembrement*, Paris, Larose, 1880, p. 168.

³⁵⁷ Pour tous ces auteurs et d'autres encore, voir les détails donnés par Sack, *loc. cit.*, p. 295 et suiv.

6) Dans la pratique, cette théorie mène à une impasse, car, en vérité, comme il s'agit d'une dette générale de l'Etat contractée pour les besoins généraux du territoire tout entier, sans destination ou localisation préalable précise dans tel territoire particulier, le fait d'affirmer que tel emprunt a profité à tel territoire transféré est générateur d'imprécision et d'incertitude. Il ne donne pas une clef automatique et sûre pour la prise en charge par l'Etat successeur d'une quote-part juste, et calculable aisément, de la dette générale de l'Etat prédécesseur. Cette théorie procède en réalité d'une extension du principe de succession aux dettes locales qui, n'étant pas des dettes d'Etat, n'entrent pas dans le cadre du présent projet, et aux dettes d'Etat localisées, que l'on examinera plus loin (par. 22 et suiv.). Elle peut au surplus se révéler injuste dans certains cas de transfert territorial, ce qui détruirait son propre fondement, qui est l'équité et la justice.

7) Le troisième argument croit expliquer *pourquoi* une partie de la dette générale serait transmissible, alors qu'il explique seulement *comment* cette opération devrait intervenir. Il en est ainsi des théories qui mettent à la charge de l'Etat successeur une partie de la dette générale de l'Etat prédécesseur en se référant d'emblée aux « capacités contributives » du territoire transféré. De telles positions heurtent frontalement la théorie du bénéfice, avec laquelle elles se neutralisent ainsi. La « force contributive » d'un territoire transféré, calculée par exemple par référence aux ressources fiscales et au potentiel économique qu'il procurait antérieurement à l'Etat prédécesseur, est un critère qui met en défaut la théorie du profit retiré de l'emprunt par le territoire transféré. Un territoire déjà richement doté par la nature et qui aura été rattaché à un autre Etat peut n'avoir pas beaucoup profité de l'emprunt, mais avoir par contre puissamment contribué par ses ressources fiscales au service de la dette générale de l'Etat, dans le cadre de l'ancienne solidarité nationale. Si, à la suite de son rattachement à un autre Etat, il est demandé à cet Etat successeur de prendre en charge une quote-part de la dette publique nationale de l'Etat prédécesseur, calculable en fonction des ressources financières qu'il fournissait jusque-là, cela serait inadéquat si l'on s'en tient à la théorie du profit. Le critère de la capacité financière du territoire ne rend pas compte de la proportion dans laquelle ce territoire a pu profiter de l'emprunt.

8) Un quatrième argument est fondé sur des considérations de justice et d'équité envers l'Etat prédécesseur et de sécurité pour les créanciers. On a considéré en effet que le transfert d'un territoire, surtout si celui-ci est riche, aboutit à une perte de ressources pour l'Etat amoindri. L'Etat prédécesseur — aussi bien, d'ailleurs, que les créanciers — comptait sur ces ressources. Il n'est que juste et équitable, dit-on, de faire assumer en conséquence à l'Etat successeur une partie de la dette générale de l'Etat prédécesseur. Mais on ne sait pas comment elle doit être calculée : certains auteurs recourent à la « capacité contributive », ce qui est logique avec leurs prémisses (qui se réfèrent aux ressources que procurait le territoire), pendant que d'autres s'attachent au bénéfice que le territoire avait retiré de l'emprunt. Ainsi, d'un auteur à l'autre, on retrouve, toujours emmêlées et imbriquées, les mêmes

considérations qui se croisent. L'argument de la justice et de l'équité paraît d'autant plus inattendu, chez ces auteurs du XIX^e siècle ou du début du XX^e, qu'ils vivaient à l'époque des annexions de provinces par la conquête et par la guerre. De sorte que l'on pouvait se demander comment l'Etat annexant (qui ne reculait ni devant l'amputation territoriale de son adversaire ni même devant la mise forcée à sa charge d'une rançon ou d'un tribut de guerre) pouvait être de quelque façon sensible à la justice et à l'équité en assumant une partie de la dette générale de l'Etat qu'il avait géographiquement amoindri. Il y a dans cette construction théorique une certaine irréalité.

9) Deux arguments ont été avancés pour nier toute existence juridique au principe de la transmissibilité de la dette publique générale de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur dans le cas du transfert d'une partie du territoire. Le premier est tiré de la nature souveraine de l'Etat. La souveraineté que l'Etat successeur exerce sur le territoire détaché n'est pas une souveraineté transmise par l'Etat prédécesseur : l'Etat successeur y exerce la sienne propre. En matière de succession d'Etats, il ne s'agit pas d'une transmission de souveraineté mais d'une substitution d'une souveraineté à une autre. Autrement dit, l'Etat successeur qui s'agrandit d'une portion de territoire exerce dans celle-ci ses propres droits souverains et n'entre pas en possession de ceux de l'Etat prédécesseur dont, en conséquence, il ne prend pas à sa charge les obligations et en partie les dettes.

10) Le second argument est tiré de la nature de la dette d'Etat. S'agissant de la dette publique nationale, c'est-à-dire d'une dette générale de l'Etat, les auteurs qui en refusent la transmissibilité d'une portion à l'Etat successeur considèrent qu'il s'agit d'une dette personnelle de l'Etat qui l'a contractée, de sorte que, lors de la mutation territoriale, cette dette personnelle demeure à la charge de l'Etat territorialement amoindri dès lors qu'il conserve sa personnalité politique malgré la perte territoriale subie. C'est ainsi qu'un auteur pouvait écrire :

[...] L'Etat démembré ou annexé a contracté *personnellement* sa dette. (Il n'est question ici que des dettes *nationales* et non des dettes locales [...]); il a pris l'engagement solennel d'en assumer le service *quoi qu'il arrive*. Sans doute, il a compté sur le produit des impôts à retirer de l'ensemble du territoire. Le démembrement, au cas d'annexion *partielle*, diminue les ressources avec lesquelles il croyait pouvoir payer sa dette. Mais, *juridiquement*, l'obligation de l'Etat débiteur ne peut pas être touchée par les variations dans l'étendue de ses ressources³⁵⁸.

³⁵⁸ Jèze, « L'emprunt dans les rapports internationaux... » (*loc. cit.*), p. 65. Cela n'empêche pas toutefois le même auteur d'écrire dans le même article :

« L'Etat annexant n'a pas contracté *personnellement* la dette de l'Etat annexé ou démembré. Il est logique et équitable que, du fait de l'annexion, il ne soit tenu *au maximum que propter rem*, à cause de l'annexion. [...] Que comprend, au juste, l'obligation *propter rem* ? C'est la charge qui correspond aux forces contributives des habitants du territoire annexé. » (*Ibid.*, p. 62.)

Jèze se prononce ainsi dans ce passage pour une contribution de l'Etat successeur en ce qui concerne la dette générale de l'Etat prédécesseur. Toutefois, selon lui,

[...] les contribuables *présents* et *futurs* de chaque portion du territoire de l'Etat démembré doivent continuer à supporter la charge totale de la dette *quels que soient les événements po-*

(Suite de la note page suivante)

Et il ajoutait en note :

La plupart des auteurs anglo-américains, pour le cas d'annexion partielle, donnent à ce principe une portée absolue, au point qu'ils déclarent que l'Etat annexant n'est tenu *juridiquement* de prendre aucune partie de la dette de l'Etat démembré³⁵⁹.

Par exemple, un auteur écrivait :

[...] la dette générale d'un Etat est une obligation personnelle [...] Le nouvel Etat n'a rien à voir avec les droits acquis et les obligations contractées par l'ancien Etat à titre personnel. L'ancien Etat n'a pas disparu³⁶⁰.

11) La pratique des Etats relative à la question du passage des dettes générales d'Etat lors du transfert d'une partie de territoire d'un Etat prédécesseur est également diverse. On peut citer plusieurs cas dans lesquels l'Etat successeur a assumé ses dettes.

12) Par l'effet de l'article 1^{er} de la Convention franco-sarde du 23 août 1860, la France, qui avait obtenu Nice et la Savoie du Royaume de Sardaigne, avait assumé la responsabilité d'une petite partie de la dette sarde. En 1866, l'Italie avait accepté une partie de la dette pontificale proportionnelle à la population des Etats de l'Eglise (Romagne, Marches, Ombrie et Bénévent) que le Royaume d'Italie avait annexés en 1860. En 1881, la Grèce, qui avait incorporé à son territoire la Thessalie, ci-devant ottomane, avait accepté une partie de la dette publique ottomane, correspondant à la capacité contributive de la population de la province annexée (art. 10 du traité du 24 mai 1881).

13) Les nombreux bouleversements territoriaux que l'Europe a connus à la suite de la première guerre mondiale ont posé avec une grande ampleur le problème de la succession d'Etats aux dettes publiques, que les Traités de Versailles, de Saint-Germain-en-Laye et de Trianon ont tenté de régler. Dans ces traités, écrit un auteur,

des considérations d'ordre politique et économique ont [...] joué. Les puissances alliées, qui ont pratiquement rédigé seules les traités de paix, n'avaient pas l'intention de détruire entièrement la structure économique des pays vaincus et de les réduire à une totale insolvabilité. C'est là une donnée qui explique que les Etats vaincus n'aient pas été laissés seuls face à leurs dettes, dont ils auraient été incapables de s'acquitter sans le concours des Etats successeurs.

(Suite de la note 358)

litiques qui se produisent, même si l'Etat annexant ne consent pas à prendre une partie de la dette [...] Un changement dans l'étendue du territoire ne peut pas faire disparaître l'obligation juridique régulièrement contractée par les autorités publiques compétentes. Les contribuables de l'Etat démembré, malgré la réduction de l'étendue territoriale et des ressources, restent tenus de l'obligation primitive. » (*Ibid.*, p. 70.)

Finalement, Jèze doit être classé parmi les auteurs qui se prononcent pour une transmissibilité *conditionnelle* d'une partie de la dette publique nationale de l'Etat prédécesseur. Il conclut en effet de la manière suivante :

« En résumé, en principe : 1° l'Etat annexant doit prendre une partie de la dette de l'Etat annexé; 2° cette part doit être calculée d'après les forces contributives du territoire annexé; 3° exceptionnellement, s'il est démontré, de manière certaine et *bona fide*, que les ressources du présent et d'un avenir prochain du territoire annexé ne permettent pas d'assurer le service de la portion de la dette ainsi calculée et mise à la charge de l'Etat annexant, ce dernier Etat pourra suspendre ou réduire la dette dans la mesure strictement nécessaire pour obtenir l'assainissement financier désirable. » (*Ibid.*, p. 72.)

³⁵⁹ *Ibid.*, p. 65, note 2.

³⁶⁰ W. E. Hall, *A Treatise on International Law*, 7^e éd., Oxford, Clarendon Press, 1917, p. 93 et 95 [tr. du Secrétariat].

Mais d'autres éléments ont également été pris en considération, notamment la nécessité d'assurer un traitement privilégié aux créanciers alliés et la difficulté d'aménager un service régulier de la dette en raison de la lourdeur du fardeau des réparations.

[...]

On doit enfin observer que la divergence doctrinale traditionnelle sur le caractère obligatoire ou non de la transmission des dettes publiques a déterminé une véritable ligne de clivage entre les Etats intéressés, en entraînant une opposition radicale entre la jurisprudence interne des Etats démembrés et celle des Etats annexants³⁶¹.

Un principe général de succession aux dettes publiques allemandes a été en conséquence affirmé dans le Traité de Versailles (28 juin 1919), par l'article 254. D'après cette disposition, les puissances auxquelles des territoires allemands étaient cédés devaient assumer le paiement d'une part à fixer de la dette de l'Empire allemand et de celle de l'Etat allemand auquel le territoire cédé appartenait, telles qu'elles existaient au 1^{er} août 1914³⁶². Toutefois, le principe ainsi énoncé a souffert diverses exceptions, consignées dans l'article 255 du Traité. C'est ainsi que, en considération du refus antérieur de l'Allemagne de supporter, pour l'annexion de l'Alsace-Lorraine en 1871, une part de la dette publique générale de la France, les puissances alliées décidèrent, à la demande de la France, d'exempter en contrepartie celle-ci de toute participation à la dette publique allemande pour la rétrocession de l'Alsace-Lorraine.

14) Un auteur cite le cas d'une participation de l'Etat successeur à une partie de la dette générale de son prédécesseur. Mais il s'agit d'un cas non conforme au droit international contemporain, puisque le transfert d'une partie de territoire a été réalisé par la force. En effet, le III^e Reich a assumé une obligation de 10 milliards de couronnes tchécoslovaques, par l'accord qu'il a passé le 4 octobre 1941 avec la Tchécoslovaquie, en participation à la dette générale tchèque (et aussi à la dette localisée pour les Länder conquis de Bohême-Moravie et de Silésie). Une partie des 10 milliards couvrirait la dette intérieure consolidée de l'Etat, la dette à court terme de l'Etat, la dette flottante de celui-ci, ainsi que les dettes des caisses gouvernementales telles que la caisse centrale des assurances sociales, la caisse de l'électricité, de l'eau, des pensions, etc. (ainsi que toutes les dettes des anciennes forces armées tchécoslovaques, à la date du 15 mars 1939, qui sont des dettes d'Etat et que l'auteur cité place indûment parmi celles des territoires conquis par le Reich)³⁶³.

³⁶¹ Rousseau, *Droit international public (op. cit.)*, p. 442.

³⁶² On excluait par là les dettes de guerre. L'article 254 du Traité de Versailles (cf. note 342 ci-dessus) se lisait ainsi :

« Les puissances auxquelles sont cédés des territoires allemands devront, sous réserve des dispositions de l'article 255, assumer le paiement de :

« 1° Une part de la dette de l'Empire allemand, telle qu'elle était constituée le 1^{er} août 1914. ... ;

« 2° Une part de la dette, telle qu'elle existait au 1^{er} août 1914, de l'Etat allemand auquel le territoire cédé appartenait [...] »

³⁶³ I. Paenson, *Les conséquences financières de la succession des Etats (1932-1953)*, Paris, Domat-Montchrestien, 1954, p. 112 et 113.

L'auteur se réfère à une annexion irrégulière et considère au surplus le cas tchécoslovaque comme entrant dans l'hypothèse de la « cession d'une partie de territoire », alors que ce cas était plus complexe, avec éclatement de l'Etat non seulement par rattachement de territoires à la Hongrie et au Reich, mais encore par création d'Etats : le soi-disant « Protectorat de Bohême-Moravie » et la Slovaquie.

15) Par contre, il est souvent arrivé que l'Etat successeur soit exonéré de toute fraction de la dette d'Etat générale de l'Etat prédécesseur. Ainsi, dans les « Préliminaires de paix entre l'Autriche et la Prusse, d'une part, et le Danemark, d'autre part », signés à Vienne le 1^{er} août 1864, figurait un article 3 disposant que

Les dettes contractées pour le compte spécial soit du Royaume du Danemark, soit d'un des duchés de Slesvig, Holstein et Lauenbourg, resteront respectivement à la charge de chacun de ces pays³⁶⁴.

16) A l'époque où l'annexion par conquête avait cours dans le monde, la Russie avait repoussé toute succession à une part de la dette publique turque pour les territoires conquis par elle sur l'Empire ottoman. Ses plénipotentiaires firent en effet la distinction entre le transfert d'une partie de territoire réalisé par arrangement, donation ou échange (qui pouvait donner lieu éventuellement à une prise en charge d'une partie de la dette générale) et le transfert territorial qui se réalisait par voie de conquête, admise à l'époque, et qui n'ouvrait aucunement un droit à l'allègement du fardeau de la dette de l'Etat prédécesseur. Ainsi, à la séance du 10 juillet 1878 du Congrès de Berlin, le plénipotentiaire turc Carathéodory Pacha proposa la résolution suivante : « La Russie assumera la part de la dette publique ottomane afférente aux territoires qui sont annexés au territoire russe en Asie. » On lit dans le compte rendu de la séance :

Le comte Schouvaloff répond qu'il se croyait fondé à considérer comme admis que, s'il y a répartition de dettes pour les territoires qui se détachent par voie d'arrangement, de donation ou d'échange de la contrée dont ils faisaient partie intégrante, il n'y en a point là où il y a une conquête. Son Excellence ajoute que la Russie est conquérante en Europe et en Asie. Elle n'a rien à payer pour les territoires et ne saurait être en rien solidaire de la dette turque. Le prince Gortchakoff déclare opposer à la demande de Carathéodory Pacha le refus le plus catégorique et ne peut même dissimuler l'étonnement qu'elle lui inspire.

Le Président, en présence de l'opposition des plénipotentiaires de Russie, ne peut que reconnaître l'impossibilité de donner suite à la proposition ottomane³⁶⁵.

17) Le Traité de Francfort (10 mai 1871) entre la France et la Prusse, par lequel l'Alsace et la Lorraine passèrent à l'Allemagne, était volontairement muet sur la prise en charge par l'Etat successeur d'une partie de la dette générale française. Bismarck, qui avait au surplus imposé à la France, après sa défaite de Sedan, le versement d'une indemnité de guerre de 5 milliards de francs, s'était catégoriquement refusé à assumer une quote-part de la dette publique nationale française en proportion de l'importance des territoires détachés de la France³⁶⁶. La cession de l'Alsace-Lorraine en 1871 à

l'Allemagne, franche et libre de toute part contributive dans la dette publique de la France, a eu, comme on l'a vu, pour effet symétrique de réaliser plus tard une rétrocession à la France des mêmes provinces, également franche et quitte de toutes dettes publiques, d'après les articles 55 et 255 du Traité de Versailles (voir par. 13 ci-dessus).

18) Quand, par le Traité d'Ancón (20 octobre 1883), le Chili réalisa sur le Pérou l'annexion de la province de Tarapacá, il refusa de prendre la responsabilité de la moindre partie de la dette publique nationale péruvienne. Cependant, des litiges étant survenus entre les deux pays au sujet de l'exécution de ce traité, un autre traité, signé entre eux à Lima le 3 juin 1929, a confirmé l'exemption du Chili de toute partie de la dette générale péruvienne³⁶⁷.

19) En 1905, aucune partie de la dette publique russe ne fut transférée au Japon avec la partie méridionale de l'île de Sakhaline.

20) Après la seconde guerre mondiale, la tendance de la pratique des Etats a rompu avec les solutions retenues à la fin de la première guerre mondiale. Contrairement aux traités de 1919, ceux qui furent conclus après 1945 exclurent en général les Etats successeurs de toute responsabilité pour une fraction de la dette publique nationale de l'Etat prédécesseur. C'est ainsi que le Traité de paix avec l'Italie (10 février 1947) a écarté tout passage des dettes de l'Etat prédécesseur, notamment pour Trieste, sauf pour ce qui concerne les porteurs de titres de ces dettes établis dans le territoire cédé³⁶⁸.

21) En ce qui concerne la jurisprudence, la sentence arbitrale la plus citée est celle qui a été rendue par E. Borel le 18 avril 1925 dans l'*Affaire de la dette publique ottomane*. Encore qu'il s'agissait d'un autre type de succession d'Etats que le transfert d'une partie du territoire d'un Etat à un autre, puisque l'affaire concernait la répartition de la dette publique ottomane entre des Etats et territoires détachés de l'Empire ottoman (séparation de plusieurs parties de territoire d'un Etat avec constitution ou non de nouveaux Etats); l'espèce est intéressante à rapporter ici en raison de la généralité des expressions employées à dessein par l'arbitre genevois. Celui-ci estimait qu'il n'existait pas d'obligation juridique pour la transmission d'une partie de la dette générale de l'Etat prédécesseur si elle n'était pas prévue par une disposition conventionnelle.

³⁶⁴ G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Gottingue, Dieterich, 1869, t. XVII, partie II, p. 470 et suiv.

³⁶⁵ Protocole n° 17 du Congrès de Berlin sur les affaires d'Orient, dans A. J. H. de Clercq, *Recueil des traités de la France*, Paris, Durand, 1881, t. XII (1877-1880), p. 300. C'était exactement la politique suivie par les autres puissances européennes en cas de conquête.

³⁶⁶ Le fait pour Bismarck d'avoir affecté de réduire la rançon de guerre en la fixant d'abord à 6 milliards ne doit pas faire illusion et ne correspond pas à une prise en charge d'une partie de la dette générale de la France. Cette prétendue concession de Bismarck fut exploitée plus tard par von Arnim à la Conférence de Bruxelles, le 26 avril 1871, pour écarter toute participation de l'Allemagne à la dette publique générale de la France.

³⁶⁷ Mais des dépôts de guano situés dans la province transférée au Chili avaient, semble-t-il, servi à garantir la dette publique péruvienne à l'égard d'Etats étrangers comme la France, l'Italie, le Royaume-Uni ou les Etats-Unis d'Amérique. Des réclamations étant intervenues contre l'Etat successeur pour le maintien de la sûreté et la prise en charge d'une partie de la dette générale péruvienne gagée sur cette richesse du territoire transféré, un tribunal arbitral franco-chilien conclut à l'inexistence de tout gage, sûreté ou hypothèque au profit des Etats créanciers, motif pris de ce que leurs droits résultaient de contrats *privés* passés entre le Pérou et certains ressortissants de ces Etats créanciers (sentence arbitrale de Rapperswil, du 5 juillet 1901). Voir Feilchenfeld, *op. cit.*, p. 321 à 329, et D. P. O'Connell, *The Law of State Succession*, Cambridge, University Press, 1956, p. 167 à 170. En tout état de cause, le Traité de Lima, cité ci-dessus, a confirmé l'exonération du Chili en tant qu'Etat successeur.

³⁶⁸ Annexes X et XIV du Traité de paix (cf. note 342 ci-dessus).

De l'avis de l'arbitre [a-t-il jugé], il n'est pas possible, malgré les précédents déjà existants, de dire que la puissance cessionnaire d'un territoire est, de plein droit, tenue d'une part correspondant de la dette publique de l'Etat dont il faisait partie jusqu'alors³⁶⁹.

L'arbitre devait affirmer plus nettement encore, dans la même sentence :

On ne peut considérer comme acquis en droit international positif le principe qu'un Etat acquérant partie du territoire d'un autre doit en même temps se charger d'une fraction correspondante de la dette publique de ce dernier. Pareille obligation ne peut découler que du traité où l'assume l'Etat en cause, et elle n'existe que dans les conditions et limites où elle s'y trouve stipulée³⁷⁰.

22) Seules les dettes d'Etat générales de l'Etat prédécesseur ont été examinées jusqu'ici. Mais qu'en est-il des dettes d'Etat localisées, c'est-à-dire des dettes d'Etat contractées par le gouvernement central pour le compte de l'Etat tout entier, mais spécialement consacrées à des besoins concrets d'une localité, de sorte que l'emprunt correspondant a pu se matérialiser par une réalisation dans le territoire transféré ? Il convient de souligner dès l'abord que, s'il est vrai que les dettes d'Etat localisées sont souvent envisagées séparément des dettes d'Etat générales, l'individualisation de ces dettes peut se révéler malaisée en pratique. Comme il a été dit :

[...] on ne peut pas toujours établir avec précision : a) la destination de chaque emprunt particulier au moment où il est conclu; b) le caractère de son utilisation effective; c) le lieu auquel la dépense respective doit être imputée [...]; d) si telle ou telle dépense a effectivement servi les intérêts du territoire en question³⁷¹.

23) Parmi les opinions des spécialistes du droit public, la théorie la plus couramment — et peut-être la plus légèrement — admise est, semble-t-il, que la dette spéciale d'Etat qui profite exclusivement au territoire cédé doit être attribuée au territoire transféré, dans l'intérêt duquel elle a été contractée. Elle passerait avec le territoire transféré « en vertu d'une sorte de droit de suite »³⁷². Encore ne fait-on pas avec toute la netteté souhaitable la distinction entre les dettes d'Etat contractées dans l'intérêt particulier d'une fraction de territoire et les dettes locales proprement dites, qui, elles, ne sont pas contractées par l'Etat. Or, le fait d'affirmer qu'elles suivent le sort du territoire comme par l'effet d'un droit de suite et qu'elles restent à la charge du territoire transféré laisse supposer qu'avant le transfert du territoire elles étaient déjà à la charge de celui-ci, ce qui n'est pas le cas pour les dettes d'Etat localisées, lesquelles étaient en principe à la charge du budget central de l'Etat.

24) Il semble bien en effet que, *grosso modo*, les auteurs soient d'accord pour mettre à la charge de l'Etat successeur la dette spéciale de l'Etat prédécesseur individualisée et identifiée par une réalisation dans le territoire transféré. Il s'agit bien d'imputer la dette à l'Etat successeur, et non pas au territoire transféré, qui ne l'avait jamais assumée directement dans l'ordre juridique ancien et à qui il n'y a pas de raison de la faire assumer dans l'ordre juridique nouveau. On peut d'ailleurs affirmer que, si le territoire transféré avait antérieurement la charge de cette dette, on ne serait pas à

coup sûr en présence d'une dette d'Etat spécialement contractée par le gouvernement central dans l'intérêt ou pour les besoins du territoire concerné. Ce serait plutôt une dette locale contractée et prise en charge par la circonscription territoriale elle-même. C'est là une hypothèse tout à fait différente, qui ne fait pas intervenir la question d'une dette d'Etat et ne relève donc pas du champ d'application du présent projet d'articles.

25) La pratique des Etats montre que d'une manière générale on a en fait presque toujours accepté de faire imputer les dettes d'Etat localisées à l'Etat successeur. Ainsi, en 1735, l'empereur Charles VI emprunta à des financiers et marchands londoniens un million d'écus gagés sur les revenus du duché de Silésie. Après sa mort, intervenue en 1740, Marie-Thérèse céda ce duché à Frédéric II de Prusse par les Traités de Breslau et de Berlin. Par le second traité, du 28 juillet 1742, Frédéric II s'engagea à assumer cette dette d'un souverain (nous dirions aujourd'hui dette d'Etat) qui pesait sur cette province par le fait du gage qui avait été consenti.

26) Deux articles du Traité de paix entre l'Autriche et la France signé le 17 octobre 1797 à Campo Formio réglaient vraisemblablement le problème des dettes d'Etat contractées dans l'intérêt des provinces belges ou gagées sur celles-ci, au moment de la cession de ces territoires par l'Autriche à la France :

Art. IV. — Toutes les dettes hypothéquées, avant la guerre, sur le sol des pays énoncés dans les articles précédents, et dont les contrats seront revêtus des formalités d'usage, seront à la charge de la République française. [...]

Art. X. — Les pays cédés, acquis ou échangés par le présent traité porteront à ceux auxquels ils demeureront les dettes hypothéquées sur leur sol³⁷³.

Ces deux articles, comme d'autres similaires dans d'autres traités, se référaient sans plus de précision à des « dettes hypothéquées sur le sol » d'une province. Cette hypothèque peut avoir été le fait soit de l'autorité centrale pour des dettes d'Etat, soit de l'autorité provinciale pour des dettes locales. Mais le contexte laisse supposer qu'il s'agit bien de dettes d'Etat, puisque des contestations se sont élevées précisément du fait que les provinces considérées n'avaient pas donné leur consentement à ces dettes. La France avait en effet refusé, sur cette base, d'assumer la dette d'Etat dite « austro-belge », qui datait de l'époque de la domination autrichienne³⁷⁴.

27) En conséquence de quoi, d'ailleurs, la France et l'Autriche faisaient figurer dans le Traité de Lunéville du 9 février 1801 un article VIII ainsi rédigé :

Dans tous les pays cédés, acquis ou échangés par le présent traité, il est convenu, ainsi qu'il avait été fait par les articles IV et X du Traité de Campo Formio, que ceux auxquels ils appartiendront se chargeront des dettes hypothéquées sur le sol desdits pays; mais attendu les difficultés qui sont survenues à cet égard sur l'interprétation desdits articles du traité de Campo Formio, il est expressément entendu que la République française ne prend à sa charge que les dettes résultant d'emprunts formellement consentis par les Etats des pays cédés ou des dépenses faites pour l'administration effective

³⁶⁹ Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. I (op. cit.), p. 573.

³⁷⁰ *Ibid.*, p. 571.

³⁷¹ Sack, *loc. cit.*, p. 292.

³⁷² F. Despagnet, *Cours de droit international public*, 3^e éd., Paris, Larose et Tenin, 1905, p. 109.

³⁷³ G. F. De Martens, éd., *Recueil des principaux traités*, Gottingue, Dieterich, 1829, t. VI, p. 422 et 423.

³⁷⁴ Sack, *loc. cit.*, p. 268 et 269.

desdits pays³⁷⁵. [Les « Etats »] ne signifient pas ici une entité étatique, mais des organes provinciaux.

28) Le Traité de paix du 9 juillet 1807 signé à Tilsit entre la France et la Prusse obligeait l'Etat successeur quant aux dettes contractées par l'ancien souverain pour ou dans les territoires cédés. Son article XXIV se lisait comme suit :

Les engagements, dettes et obligations de toute nature que S. M. le Roi de Prusse a pu avoir, prendre et contracter [...] comme possesseur des pays, territoires, domaines, biens et revenus que Sa dite Majesté cède, ou auxquels elle renonce par le présent traité, seront à la charge des nouveaux possesseurs [...]³⁷⁶.

29) L'article IX du Traité de paix du 26 décembre 1805 conclu à Presbourg entre l'Autriche et la France disposait que S. M. l'Empereur d'Allemagne et d'Autriche

restera libre de toute obligation par rapport à toutes dettes quelconques que la Maison d'Autriche aurait contractées, à raison de la possession, et hypothéquées sur le sol des pays auxquels elle renonce par le présent traité³⁷⁷.

De même, l'article VIII du Traité signé à Fontainebleau le 11 novembre 1807 entre la France et la Hollande prévoyait :

Les engagements, dettes et obligations de toute nature que S. M. le Roi de Hollande a pu avoir, prendre et contracter comme possesseur des villes et territoires cédés seront à la charge de la France [...]³⁷⁸.

L'article XIV de la convention du 28 avril 1811 entre la Westphalie et la Prusse est exactement calqué sur le précédent article³⁷⁹.

30) L'article VIII du Traité de Lunéville (9 février 1801) servira de modèle à l'article V du Traité de Paris entre la France et le Wurtemberg, du 20 mai 1802, dans lequel on lit :

L'article VIII du Traité de Lunéville, concernant les dettes hypothéquées sur le sol des pays de la rive gauche du Rhin, servira de base et règle à l'égard de celles dont les possessions et pays compris dans la cession de l'article II du présent traité sont grevés³⁸⁰.

La convention du 14 novembre 1802 conclue entre la République batave et la Prusse contient aussi un article IV similaire³⁸¹. De même, l'article XI de la convention territoriale conclue le 22 septembre 1815 entre le Roi de Prusse et le Grand-Duc de Saxe-Weimar-Eisenach disposait :

Son Altesse Royale assume [les dettes] [...] spécialement hypothéquées sur les districts cédés³⁸².

31) L'article IV du traité conclu entre le Danemark et la Prusse le 4 juin 1815 disposait :

S. M. le Roi du Danemark s'engage à se charger des obligations que S. M. le Roi de Prusse a contractées par rapport au duché de

Lauenbourg par les articles 4, 5 et 9 du Traité conclu le 29 mai 1815 entre la Prusse et S. M. britannique, roi de Hanovre [...]³⁸³.

La convention entre la France et les puissances alliées du 20 novembre 1815, dont les vingt-six articles étaient consacrés uniquement au règlement de problèmes de dettes, mettait à la charge de l'Etat successeur les dettes inscrites « au grand livre de la dette publique de la France » (dettes d'Etat), mais qui étaient « spécialement hypothéquées dans leur origine sur des pays qui ont cessé d'appartenir à la France, ou contractées pour leur administration intérieure » (art. VI)³⁸⁴.

32) Encore qu'il s'agisse d'une annexion forcée et irrégulière de territoire, on peut citer le cas de la prise en charge par le III^e Reich, en vertu de l'Accord du 4 octobre 1941, des dettes contractées par la Tchécoslovaquie pour l'achat de chemins de fer privés dans les Länder conquis sur elle par le Reich³⁸⁵. Ce genre de dettes semble avoir une origine gouvernementale et une destination locale.

33) Après la seconde guerre mondiale, la France, qui a obtenu sur l'Italie le rattachement de Tende et de La Brigue, n'a accepté de prendre en charge une fraction de la dette italienne qu'à la quadruple condition : a) que cette dette ait été imputable à des travaux publics ou à des services administratifs civils dans les territoires transférés; b) que cette dette ait été émise avant l'entrée en guerre et qu'elle n'ait pas été destinée à des buts militaires; c) que les territoires transférés en aient bénéficié; d) que les porteurs de titres de cette dette résident dans les territoires transférés.

34) La succession aux dettes spéciales d'Etat ayant servi aux besoins d'un territoire déterminé sera d'autant plus assurée qu'il s'agira de dettes assorties de sûretés particulières. L'Etat prédécesseur peut avoir gagé sa dette spéciale par des ressources fiscales en provenance du territoire qu'il perdra, ou par une hypothèque consentie sur un bien situé dans le territoire considéré (forêts, mines, chemins de fer, etc.). Dans les deux cas, on admet généralement la succession à ces dettes.

35) Dans de rares circonstances, toutefois, le passage des dettes localisées a été refusé : on en trouve un exemple dans l'article 255 du Traité de Versailles, qui prévoyait un certain nombre d'exceptions au principe général du passage des dettes publiques de l'Etat prédécesseur énoncé à l'article 254 (voir par. 13 ci-dessus). C'est ainsi que, pour tous les territoires cédés (outre l'Alsace-Lorraine), la dette de l'Empire ou des Etats allemands correspondant à des dépenses effectuées par l'Empire ou les Etats allemands à l'occasion des biens et propriétés leur appartenant et situés dans ces ter-

³⁷⁵ G. F. de Martens, éd., *Recueil des principaux traités* (op. cit.), 1831, t. VII, p. 299.

³⁷⁶ *Ibid.*, 1835, t. VIII, p. 666.

³⁷⁷ *Ibid.*, p. 391.

³⁷⁸ *Ibid.*, p. 720.

³⁷⁹ G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil de traités*, Gottingue, Dieterich, 1817, t. I, p. 367.

³⁸⁰ G. F. de Martens, éd., *Recueil des principaux traités* (op. cit.), t. VII, p. 430.

³⁸¹ *Ibid.*, p. 427 et 428.

³⁸² G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil de traités* (op. cit.), 1877, t. III (1808-1818) [réimpr.], p. 330, texte français dans E. Descamps et L. Renault, *Recueil international des traités du XIX^e siècle*, Paris, Rousseau [s.d.], t. I, 1801-1825, p. 513.

³⁸³ *Ibid.*, 1887, t. II (1814-1815) [réimpr.], p. 350.

³⁸⁴ *Ibid.*, p. 723. Voir aussi art. V du Traité de paix du 14 octobre 1809 entre la France et l'Autriche concernant les dettes hypothéquées sur les territoires cédés par l'Autriche à la France (Haute-Autriche, Carniole, Carinthie, Istrie) [*ibid.*, t. I (op. cit.), p. 213]; art. VII de la convention du 3 juin 1814 entre l'Autriche et la Bavière [*ibid.*, t. II (op. cit.), p. 21]; art. IX du traité du 18 mai 1815 entre la Prusse et la Saxe (*ibid.*, p. 277 et 278); art. XIX du traité du 16 mars 1816 par lequel le Royaume de Sardaigne cédait à la Suisse divers territoires savoyards pour être réunis au canton de Genève [*ibid.*, 1880, t. IV (1808-1819) [réimpr.], p. 223].

³⁸⁵ Paenson, op. cit., p. 113.

ritoires cédés n'avait pas été prise en charge par les Etats successeurs. Manifestement, des considérations politiques ont joué dans ce cas.

36) On peut conclure des constatations qui précèdent que, s'il semble exister une pratique assez bien établie imposant à l'Etat successeur d'assumer une dette d'Etat localisée, on ne trouve pas de consensus analogue en ce qui concerne les dettes d'Etat générales. Certes, le refus de l'Etat successeur d'assumer une part de la dette générale de l'Etat prédécesseur semble prévaloir dans la doctrine, la jurisprudence et la pratique des Etats, mais il faut reconnaître que des considérations de politique ou d'opportunité ont joué quelque peu dans ce refus. D'autre part, ces considérations semblent avoir été plus présentes encore dans les cas où l'Etat successeur a fini par prendre en charge une fraction de la dette générale de l'Etat prédécesseur, comme ce fut l'occasion dans les traités de paix mettant fin à la première guerre mondiale. En tout état de cause, il faut aussi reconnaître le fait que la masse des précédents conventionnels dont on dispose est en majeure partie composée de traités mettant fin à une situation de guerre; or, il est à présumer fortement que ce n'est pas dans un tel contexte que les Etats expriment un consentement libre ou sont enclins à faire leur part aux exigences de la justice, de l'équité, ou même du droit.

37) Quoi qu'il en soit, le refus de l'Etat successeur d'assumer une part de la dette publique nationale de l'Etat prédécesseur paraît avoir la logique pour lui, comme le remarque un auteur, encore qu'il convienne que cette façon de voir soit

dure pour l'Etat cédant, qui est dépouillé d'une partie de ses biens sans être allégé de sa dette, alors que l'Etat cessionnaire s'enrichit ou s'agrandit sans qu'augmentent corrélativement ses charges³⁶⁶.

Mais, pour éviter cette situation, on chercherait vainement l'existence d'une règle incontestable de droit international. Dans ces conditions, la Commission propose de faire intervenir, en l'absence d'un accord entre les parties intéressées, le concept d'équité comme critère pour résoudre les questions relatives au passage des dettes d'Etat. Comme elle a déjà adopté ce concept dans les deuxième et troisième parties du projet, il est inutile d'en faire ici une analyse détaillée³⁶⁷.

38) Un certain parallélisme est maintenu entre les règles énoncées à l'article 35 et celles des articles 13 et 25 qui se rapportent respectivement au passage des biens et des archives d'Etat. Ainsi, le *paragraphe 1* prévoit et, ce faisant, s'efforce d'encourager le règlement par accord entre les Etats prédécesseur et successeur. Bien qu'il soit dit, dans ce paragraphe, que « le passage [...] est réglé [...] », il ne faut pas l'interpréter comme présument que le passage se fait toujours ainsi. Le *paragraphe 2* vise le cas où il n'est pas possible de parvenir à un tel règlement. Il stipule qu'« une proportion équitable » de la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur passe à l'Etat successeur. Pour déterminer ce qui constitue une proportion équitable, il faut tenir compte de tous les facteurs pertinents dans chaque cas d'espèce. Parmi ces facteurs doivent figurer, entre

autres, les « biens, droits et intérêts » qui passent à l'Etat successeur en relation avec la dette d'Etat en question.

39) L'article 35 est rédigé de manière à viser tous les types de dettes d'Etat, qu'elles soient générales ou localisées. Il est facile de voir qu'en application du paragraphe 2 les dettes d'Etat localisées passeraient à l'Etat successeur dans une proportion équitable, compte tenu notamment des « biens, droits et intérêts » qui passent à l'Etat successeur en relation avec lesdites dettes d'Etat localisées.

Article 36. — *Etat nouvellement indépendant*

1. Lorsque l'Etat successeur est un Etat nouvellement indépendant, aucune dette d'Etat de l'Etat prédécesseur ne passe à l'Etat nouvellement indépendant, à moins qu'un accord entre l'Etat nouvellement indépendant et l'Etat prédécesseur n'en dispose autrement au vu du lien entre la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur liée à son activité dans le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats et les biens, droits et intérêts qui passent à l'Etat nouvellement indépendant.

2. L'accord mentionné au paragraphe 1 ne doit pas porter atteinte au principe de la souveraineté permanente de chaque peuple sur ses richesses et ses ressources naturelles, ni son exécution mettre en péril les équilibres économiques fondamentaux de l'Etat nouvellement indépendant.

Commentaire

1) L'article 36 a trait à la succession d'Etats en matière de dettes d'Etats quant à l'Etat successeur est un Etat nouvellement indépendant. Il s'agit d'une disposition symétrique de l'article 14, relative à la succession d'Etats en matière de biens d'Etat dans le cas d'un Etat nouvellement indépendant, et de l'article 26 concernant la succession aux archives d'Etat dans le même cas.

2) La Commission a affirmé à plusieurs reprises qu'il était utile et nécessaire de prévoir le cas d'un « Etat nouvellement indépendant » comme un type distinct de succession d'Etats. Elle l'a fait dans son projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités³⁶⁸ et, de nouveau, dans la présente série de projets d'articles pour ce qui était de la succession en matière de biens et d'archives d'Etat. Certains peuvent faire valoir que le chapitre de la décolonisation est clos et n'appartient pratiquement plus à l'histoire des relations internationales et qu'en conséquence il n'y a pas lieu de prévoir le cas d'un « Etat nouvellement indépendant » dans une typologie de la succession d'Etats. En fait, la décolonisation n'est pas encore complètement achevée. Il y a dans le monde des zones encore dépendantes, même si certaines d'entre elles ne sont que de faible superficie. A un autre point de vue, la décolonisation est loin d'être achevée. Si l'on entend par décolonisation la fin d'un rapport politique de domination, la décolonisation est très avancée. Cependant, les rapports économiques, qui sont essentiels, sont beaucoup moins vite purgés des effets de la colonisation que les rapports politiques. L'indépendance politique n'est pas l'indé-

³⁶⁶ L. Cavaré, *Le droit international public positif*, 3^e éd., Paris, Pedone, 1967, t. I, p. 380.

³⁶⁷ Voir par. 76 à 85 ci-dessus.

³⁶⁸ Voir *Annuaire... 1974*, vol. II (1^{re} partie), p. 171 et 173, doc. A/9610/Rev.1, par. 45 et 57 à 60.

pendance réelle, et, en fait, l'économie des Etats nouvellement indépendants peut demeurer longtemps encore particulièrement dépendante de l'ancienne métropole, à laquelle elle demeure solidement amarrée, et cela même en tenant compte du fait que les économies de presque tous les pays sont interdépendantes. On ne peut donc nier l'utilité que des projets d'articles sur la succession en matière de dettes d'Etat pourraient avoir, non seulement pour les territoires encore dépendants, mais aussi pour les pays récemment nés à l'indépendance, et même pour les pays qui ont acquis leur indépendance politique et y a bien plus longtemps. En effet, le problème des dettes, avec le service de la dette, l'amortissement progressif du principal, le paiement des intérêts, le tout échelonné sur plusieurs années, voire plusieurs décennies, est le type même de matière successorale qui survit extrêmement longtemps à l'indépendance politique. De ce fait, les problèmes de succession d'Etats en matière de dettes d'Etat prolongent leurs effets pendant de longues décennies, et certainement pendant plus longtemps que lorsqu'il s'agit de succession aux traités ou de succession aux biens ou aux archives d'Etat, pour lesquelles la CDI a quand même réservé un ou plusieurs articles à la décolonisation.

3) Avant de passer en revue la pratique des Etats et la doctrine sur le sort des dettes d'Etat dans le processus de décolonisation, il peut être intéressant d'un point de vue historique de voir dans quelle mesure les puissances coloniales étaient disposées, dans les cas de *colonisation* qui se sont produits au cours du XIX^e siècle et au début du XX^e, à assumer les dettes des territoires colonisés. La pratique des Etats semble contradictoire à cet égard. Dans le cas de l'annexion de Tahiti en 1880 (par une voie de droit interne), d'Hawaii en 1898 (par une voie de droit interne) et de la Corée en 1910 (par traité), les Etats qui ont annexé ces territoires ont assumé entièrement ou partiellement les dettes du territoire concerné³⁸⁹. Dans une opinion relative à la résolution commune du Congrès des Etats-Unis d'Amérique prévoyant l'annexion d'Hawaii, le Ministre de la justice des Etats-Unis a déclaré que

la doctrine générale de droit international, fondée sur des principes évidents de justice, est qu'en cas d'annexion d'un Etat ou de cession d'un territoire la souveraineté substituée assume les dettes et les obligations de l'Etat ou territoire absorbé — elle recueille les charges en même temps que les profits³⁹⁰.

Dans le cas de l'annexion des îles Fidji en 1874, il apparaît que le Royaume-Uni, après l'annexion, a volontairement décidé de payer certaines dettes contractées par le territoire avant l'annexion, comme un « act of grace »³⁹¹. La puissance métropolitaine n'a pas reconnu qu'elle avait une obligation juridique de payer les dettes en question. Une position analogue a été adoptée lors de l'annexion de la Birmanie par le Royaume-Uni en 1886³⁹².

³⁸⁹ Feilchenfeld, *op. cit.*, p. 369, 377 et 378, respectivement.

³⁹⁰ O'Connell, *State Succession...* (*op. cit.*), p. 377 [tr. du Secrétariat].

³⁹¹ Feilchenfeld, *op. cit.*, p. 292.

³⁹² *Ibid.*, p. 379. Il semble que le Gouvernement britannique n'ait pas considéré la haute Birmanie comme un « pays civilisé » et que, par conséquent, les règles applicables pouvaient être plus favorables au « gouvernement succédant » que dans le cas de l'incorporation d'un Etat « civilisé ». O'Connell, *State Succession...* (*op. cit.*), p. 358 à 360.

4) Dans d'autres cas, les puissances coloniales ont refusé de prendre à leur compte les dettes du territoire concerné. Dans le Traité de 1895 établissant le (deuxième) protectorat français sur Madagascar, l'article 6 stipule que

Le Gouvernement de la République française n'assume aucune responsabilité à raison des engagements, dettes ou concessions que le Gouvernement de S. M. la Reine de Madagascar a pu souscrire avant la signature du présent Traité³⁹³.

Peu après la signature de ce traité, le Ministre français des affaires étrangères a déclaré à la Chambre des députés, au sujet des dettes contractées au dehors par le Gouvernement malgache, que :

Sans avoir à les garantir pour notre propre compte, nous saurons observer, avec une entière loyauté, les règles que le droit international détermine au cas où la souveraineté d'un territoire est, par le fait des armes, remise en de nouvelles mains³⁹⁴.

Selon un auteur, si cette déclaration admettait l'existence de règles de droit international régissant le sort des dettes des Etats qui avaient perdu leur souveraineté, elle indiquait clairement que, de l'avis du Gouvernement français, il n'existait aucune règle de droit international qui obligeât un Etat procédant à une annexion à garantir ou à assumer les dettes de l'Etat annexé³⁹⁵. La loi d'annexion de 1896, par laquelle Madagascar a été déclarée colonie française, est demeurée muette sur la question de la succession aux dettes malgaches.

Certaines puissances coloniales ont également refusé d'assumer les dettes de territoires colonisés en se fondant sur l'argument de la persistance d'une certaine personnalité juridique de l'Etat précédemment indépendant. C'est ce qui s'est passé, semble-t-il, dans le cas des protectorats créés à la fin du XIX^e siècle en Tunisie, en Annam, au Tonkin et au Cambodge³⁹⁶. Un autre exemple qui peut être mentionné est celui de l'annexion du Congo par la Belgique³⁹⁷. Dans le traité de cession de 1907, l'article 3 prévoit la succession de la Belgique à tout le passif et à tous les engagements financiers de « l'Etat indépendant » du Congo, tels qu'ils sont détaillés dans l'annexe C. Cependant, à l'article 1^{er} de la « Charte coloniale » de 1908, il est stipulé que le Congo belge a une personnalité entièrement distincte de celle de la métropole, étant régi par des lois particulières et ayant un actif et un passif propres, et qu'en conséquence le service de la rente congolaise demeure exclusivement à la charge de la colonie, à moins qu'une loi n'en décide autrement.

Décolonisation ancienne

5) Dans le cas de l'indépendance des treize colonies britanniques d'Amérique du Nord, l'Etat successeur, les Etats-Unis d'Amérique, n'a succédé à aucune des dettes du Gouvernement britannique. Ni le Traité de Versailles de 1783, par lequel la Grande-Bretagne reconnaissait l'indépendance de ces colonies, ni les instruments constitutifs des Etats-Unis (articles de confédération de 1776 et 1777 et Constitution de 1787) ne font mention d'aucun paiement de dettes dues par l'an-

³⁹³ Voir Feilchenfeld, *op. cit.*, p. 372, note 20.

³⁹⁴ *Ibid.*, p. 373, note 22.

³⁹⁵ *Ibid.*, p. 373.

³⁹⁶ *Ibid.*, p. 369 à 371.

³⁹⁷ *Ibid.*, p. 375 et 376.

cienne puissance métropolitaine³⁹⁸. Ce précédent a été évoqué au cours des négociations de paix de 1898 entre l'Espagne et les Etats-Unis consécutives à la guerre hispano-américaine. La délégation espagnole avait allégué que, selon certains auteurs, les treize colonies qui étaient devenues indépendantes avaient payé à la Grande-Bretagne 15 millions de livres pour l'extinction des dettes coloniales. La délégation américaine avait toutefois démenti énergiquement cette assertion, faisant observer que les traités de paix préliminaire (1782) et définitif (1783) entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne ne contenaient aucune stipulation de cette nature³⁹⁹.

6) En Amérique du Sud, le sort des dettes d'Etat de l'Etat prédécesseur a été réglé de la même manière lorsque le Brésil est devenu indépendant du Portugal dans les années 1820. Au cours des négociations de Londres (1822), le Gouvernement portugais a émis la prétention de mettre une partie de sa dette nationale à la charge du nouvel Etat. Par une dépêche du 2 août 1824, les plénipotentiaires brésiliens ont rendu compte à leur gouvernement de la manière dont ils se sont opposés à cette prétention, qu'ils jugeaient contraire aux exemples fournis par l'histoire diplomatique :

Ni la Hollande, ni même le Portugal, quand ils se séparèrent de la Couronne d'Espagne, ne payèrent rien à la Cour de Madrid pour la reconnaissance de leur indépendance respective; et, récemment, les Etats-Unis non plus n'ont versé aucune indemnité pécuniaire à la Grande-Bretagne pour une reconnaissance semblable⁴⁰⁰.

Le Traité de paix du 29 août 1825 entre le Brésil et le Portugal, par lequel les négociations s'achevèrent, ne fit effectivement aucune référence expresse à la transmission d'une partie de la dette portugaise au Brésil. Toutefois, comme il existait des réclamations réciproques entre les deux Etats, un instrument distinct — une convention additionnelle du même jour — a mis à la charge du Brésil le paiement de 2 millions de livres sterling, dans le cadre d'un arrangement destiné à liquider ces réclamations réciproques.

7) En ce qui concerne l'indépendance des colonies espagnoles en Amérique⁴⁰¹, l'article 7 du Traité de paix et d'amitié signé à Madrid le 28 décembre 1836 entre l'Espagne et le Mexique devenu indépendant se lisait ainsi :

Attendu que la République du Mexique, par la loi du 28 juin 1824 de son Congrès général, a reconnu volontairement et spontanément comme propre et nationale toute dette contractée sur son Trésor* par le Gouvernement espagnol de la métropole et par ses autorités depuis qu'elles ont régi la nation mexicaine aujourd'hui indépendante* jusqu'au moment où elles ont entièrement cessé de gouverner en 1821. Sa Majesté catholique [...] et la République mexi-

caine, d'un commun accord, se désistent mutuellement de toute réclamation ou prétention qui pourrait être soulevée sur les points exprimés et déclarent laisser les deux hautes parties contractantes libres et quittes, dès maintenant et pour toujours, de toute obligation à ce sujet⁴⁰².

Il semble donc parfaitement clair que, par sa déclaration unilatérale, le Mexique indépendant avait assumé les seules dettes de l'Etat espagnol qui avaient été conclues au nom et pour le compte du Mexique et avaient déjà été imputées au Trésor mexicain.

8) L'article 5 du Traité de paix, d'amitié et de reconnaissance signé à Madrid le 16 février 1840 entre l'Espagne et l'Equateur disposait à son tour que :

La République de l'Equateur [...] reconnaît volontairement et spontanément toute dette contractée sur son Trésor, soit en vertu d'ordres directs du Gouvernement espagnol, soit par ses autorités établies sur le territoire de l'Equateur*, à condition que ces dettes soient inscrites sur les livres de comptes des trésoreries de l'ancien royaume et de la présidence de Quito, ou qu'il soit établi par tout autre moyen légal et équivalent qu'elles ont été contractées sur ledit territoire par ledit Gouvernement espagnol et ses autorités pendant qu'ils administraient la République de l'Equateur aujourd'hui indépendante, jusqu'à ce qu'ils aient cessé cette administration en 1822 [...] ⁴⁰³.

9) C'est une disposition à peu près analogue à celle des traités mentionnés ci-dessus que l'on retrouve dans l'article V du Traité du 30 mars 1845 conclu entre l'Espagne et le Venezuela, ce dernier pays reconnaissant

comme dette nationale la somme à laquelle s'élève la dette du Trésor du Gouvernement espagnol qui se trouve enregistrée sur les livres de comptes de l'ancienne Capitainerie générale du Venezuela ou qui est établie d'une autre manière légale et équivalente⁴⁰⁴.

Un libellé analogue se retrouve dans un certain nombre de traités conclus entre l'Espagne et ses anciennes colonies⁴⁰⁵.

10) Les cas de décolonisation des anciennes dépendances espagnoles en Amérique semblent marquer un départ par rapport aux précédents américain et brésilien. Cependant, il convient de noter que la portée du changement reste limitée — n'impliquant pas une succession à la dette nationale de l'Etat prédécesseur, mais simplement à deux types de dettes : les dettes contractées par l'Etat prédécesseur au nom et pour le compte du territoire dépendant et les dettes contractées par un organe de la colonie. Comme on l'a fait observer⁴⁰⁶, les dettes de cette dernière catégorie, considérées comme propres au territoire lui-même, sont de toute manière exclues du champ du projet d'articles, car elles ne sauraient être considérées comme des dettes d'Etat de l'Etat prédécesseur et ne rentrent pas dans la définition qui est donnée de ces dettes. En dépit du

³⁹⁸ *Ibid.*, p. 53 et 54.

³⁹⁹ *Ibid.*, p. 54, note 95.

⁴⁰⁰ Dépêche du 2 août 1824, dans *Archivo diplomático da independência*, vol. II, p. 95, citée par H. Accioly, *Traité de droit international public*, tr. P. Goulé, Paris, Sirey, 1940, t. I, p. 198 et 199. Il semble qu'il était question moins d'une prise en charge par le Brésil d'une partie de la dette publique d'Etat du Portugal que d'une « indemnité » pour le prix de la « reconnaissance de l'indépendance ».

⁴⁰¹ Voir J. B. Moore, *A Digest of International Law*, Washington (D.C.), U.S. Government Printing Office, 1906, vol. I, p. 342 et 343. Voir aussi Feilchenfeld, *op. cit.*, p. 252 à 257, et Jèze, « L'emprunt dans les rapports internationaux... » (*loc. cit.*), p. 76. Le cas de Cuba est traité au paragraphe 12 du présent commentaire.

⁴⁰² Marquis de Olivart, *Colección de los Tratados, Convenios y Documentos Internacionales*, Madrid, El Progreso Editorial, 1890, t. I, p. 112.

⁴⁰³ *Ibid.*, p. 114 et 115.

⁴⁰⁴ *Ibid.*, p. 369.

⁴⁰⁵ Par exemple, art. IV du Traité hispano-argentin du 9 juillet 1859 (*ibid.*, 1894, t. III, p. 91), art. XI du Traité hispano-uruguayen du 9 octobre 1841 [C. Parry, éd., *The Consolidated Treaty Series*, Dobbs Ferry (N.Y.), Oceana Publications, vol. 92 (1841-1842), p. 117], art. V du Traité hispano-costaricien du 10 mai 1850 (Olivart, *op. cit.*, t. II, p. 35 et 36), art. V du Traité hispano-nicaraguayen du 25 juillet 1850 (*ibid.*, p. 47 et 48), art. IV du Traité hispano-guatémaltèque du 29 mai 1863 (*ibid.*, 1895, t. IV, p. 23), art. IV du Traité hispano-salvadorien du 24 juin 1865 (*ibid.*, p. 216).

⁴⁰⁶ Voir, ci-dessus, commentaire de l'article 31, par. 14 et suiv.

fait que les possessions ultramarines étaient considérées par le droit colonial de l'époque comme un prolongement territorial de la métropole, avec laquelle elles formaient un seul territoire, il ne venait plus à l'idée des auteurs de faire assumer par ces possessions une partie de la dette nationale métropolitaine⁴⁰⁷. C'était là, selon un auteur, une solution normale car,

à aucun moment, les créanciers [de la métropole] n'ont pu raisonnablement compter, pour leur paiement, sur les ressources à provenir de ce territoire financièrement autonome⁴⁰⁸.

Il ne s'agissait pas d'une participation des anciennes colonies hispano-américaines à la dette nationale qui grevait le territoire métropolitain de l'Espagne, mais d'une prise en charge par elles des dettes d'Etat, de l'Espagne certes, mais contractées par la métropole au nom et pour le bénéfice de ses possessions d'outre-mer⁴⁰⁹. Encore faut-il souligner que dans certains traités on a eu plus le souci de parvenir à un arrangement permettant d'effectuer réciproquement diverses compensations que de contribuer réellement aux dettes conclues par l'Etat prédécesseur au nom et pour le compte de la colonie.

Enfin, il convient de noter que, dans la plupart des cas de succession entre l'Espagne et ses anciennes colonies, les dettes assumées par les Etats successeurs l'ont été au moyen d'une loi interne, avant même que fussent conclus avec l'Espagne des traités qui ne firent souvent que prendre acte des dispositions de ces lois internes. Toutefois, aucun de ces traités ne mentionnait de règles ou de principes de droit international régissant la succession aux dettes d'Etat. En fait, la plupart des dispositions conventionnelles pertinentes indiquaient qu'il s'agissait d'une décision « volontaire et spontanée » de l'Etat nouvellement indépendant.

11) Il convient cependant de mentionner un cas de succession hispano-américaine qui tranche sur la pratique générale de la décolonisation dans cette région telle qu'elle est exposée au paragraphe précédent. Il s'agit de l'indépendance de la Bolivie. Un traité de reconnaissance, de paix et d'amitié signé entre l'Espagne et la Bolivie le 21 juillet 1847 dispose, dans son article 5, que

La République de Bolivie [...] a déjà reconnu spontanément par la loi du 11 novembre 1844 la dette contractée sur son Trésor par des ordres soit directs du Gouvernement espagnol*, soit émanant des autorités établies par lui sur le territoire du Haut-Pérou, aujourd'hui République de Bolivie [...] [Elle reconnaît] comme dette consolidée de la République, aussi privilégiée que possible, toutes les créances quelle que soit leur catégorie, pour cause de pensions, soldes, four-

⁴⁰⁷ On a laissé de côté, parce que archaïques ou rares, les cas d'exploitation coloniale à outrance où, à l'époque des anciens empires coloniaux, une puissance métropolitaine parvenait à couvrir une partie de sa dette nationale en s'appropriant la totalité des ressources ou des matières premières de ses colonies. Voir note 453 ci-dessous.

⁴⁰⁸ Jèze, « L'emprunt dans les rapports internationaux... » (*loc. cit.*), p. 74.

⁴⁰⁹ Il semble parfaitement clair, toutefois, que les républiques sud-américaines parvenues à l'indépendance n'ont pas cherché à vérifier si l'inscription de la dette par la métropole au passif de leurs trésors respectifs avait été bien justifiée. L'inscription de cette dette sur les livres du Trésor de la colonie par les soins de la métropole a bénéficié d'une présomption selon laquelle la dette avait été conclue pour le compte et pour le bénéfice de la colonie. Cette présomption a été vivement contestée dans des cas postérieurs de succession. Voir par. 12 du présent commentaire.

nitures, avances, prêts, emprunts forcés, dépôts, contrats et toute autre dette, soit de guerre, soit antérieure à la guerre*, pesant sur ce Trésor, à condition qu'elles procèdent d'ordres directs du Gouvernement espagnol* ou de ses autorités établies dans les provinces qui composent aujourd'hui la République de Bolivie [...]»⁴¹⁰.

12) Le précédent anglo-américain de 1783 et le précédent lusitano-brésilien de 1825 ont été suivis par le Traité de paix de Paris (10 décembre 1898), qui a marqué la fin de la guerre entre les Etats-Unis d'Amérique et l'Espagne. L'imputation par l'Espagne sur le budget de Cuba des dettes d'Etat espagnoles a été contestée. La présomption selon laquelle l'inscription d'une dette sur les livres du Trésor cubain signifiait qu'il s'agissait d'une dette contractée au nom et pour le bénéfice de l'île avait été combattue avec succès par les plénipotentiaires américains. Le traité de 1898 ne libéra l'Espagne que de la charge de la dette particulière de Cuba, c'est-à-dire des dettes contractées après le 24 février 1895 et des dettes hypothécaires de la municipalité de La Havane. Mais il refusa la succession à une portion quelconque de la fraction de la dette d'Etat espagnole qui avait été mise par l'Espagne à la charge de Cuba⁴¹¹.

Décolonisation postérieure à la seconde guerre mondiale

13) A l'examen des cas de décolonisation postérieurs à la seconde guerre mondiale, la pratique des Etats nouvellement indépendants se révèle peu uniforme. On peut tout aussi bien noter des précédents en faveur du passage des dettes d'Etat que d'autres en sens contraire, de même que des cas de dénonciation des dettes après leur acceptation. Il n'est pas dans les intentions de la Commission de surcharger son commentaire en y faisant figurer un répertoire complet de tous les cas de décolonisation postérieurs à la seconde guerre mondiale. Les cas mentionnés ci-après ne sont pas censés donner un tableau complet de la pratique en la matière : ils ne sont cités qu'à titre d'exemple.

14) L'indépendance a été accordée aux Philippines par la loi relative à l'indépendance des Philippines — connue aussi sous le nom de « loi Tydings-McDuffie » — adoptée par le Congrès des Etats-Unis d'Amérique le 24 mars 1934⁴¹². Cette loi faisait une distinction entre les obligations émises par les Philippines avec l'autorisation des Etats-Unis avant 1934 et les autres dettes publiques. Elle prévoyait que les Etats-Unis déclinaient toute responsabilité pour les dettes contractées par l'archipel après 1934. Il en avait été conclu que les Etats-Unis avaient l'intention de conserver à leur charge les dettes autorisées par le Congrès avant 1934⁴¹³. En ce qui concerne ces dettes, une loi du 7 août 1939 a affecté le produit des taxes à l'exportation des Philippines au Trésor américain pour la constitution d'un fonds spécial de rachat des dettes contractées par les Philippines avant 1934 avec l'autorisation améri-

⁴¹⁰ Olivart, *op. cit.*, t. III, p. 189.

⁴¹¹ Feilchenfeld, *op. cit.*, p. 329 à 343; voir aussi Moore, *op. cit.*, p. 351 et suiv., et Jèze, « L'emprunt dans les rapports internationaux... », (*loc. cit.*), p. 84.

⁴¹² O'Connell, *State Succession*, (*op. cit.*), p. 433; G. Fischer, *Un cas de décolonisation — Les Etats-Unis et les Philippines*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1960, p. 264; et M. Whiteman, *Digest of International Law*, Washington (D.C.), U.S. Government Printing Office, 1963, vol. 2, p. 211 à 213 et 854.

⁴¹³ Fischer, *op. cit.*, p. 264.

caine. Les lois de 1934 et de 1939 prévoyaient que l'archipel ne pouvait répudier les emprunts autorisés par l'Etat prédécesseur et que si, à la date de l'indépendance, le fonds spécial ne suffisait pas à financer le service de la dette autorisée, les Philippines verseraient le complément. Dans leur constitution (art. 17) et dans le traité du 4 juillet 1946 conclu avec les Etats-Unis, les Philippines se sont engagées à assumer toutes les dettes et obligations de l'archipel.

15) Le cas de l'indépendance de l'Inde ou du Pakistan est un autre exemple où l'Etat successeur a accepté les dettes de l'Etat prédécesseur. Il serait plus exact de parler *des* Etats successeurs, car on se trouve en fait en présence d'une succession à double détente du fait de la partition, le Pakistan succédant à l'Inde, qui succède à la Grande-Bretagne. Il a été écrit :

Il n'y avait pas eu de répartition directe des dettes entre les deux dominions. Toutes les obligations financières — prêts et garanties — du gouvernement central de l'Inde britannique sont restées à la charge de l'Inde [...]. Alors que l'Inde restait le seul débiteur de la dette centrale, la part de cette dette qui revenait au Pakistan proportionnellement aux avoirs qu'il avait reçus est devenue une dette envers l'Inde⁴¹⁴.

Il ne semble pas que l'on fit de nombreuses distinctions relatives aux différentes catégories de dettes. Une seule semble avoir été retenue par le Comité d'experts créé pour recommander comment répartir l'actif et le passif. Il s'agit de la dette publique, composée d'emprunts à long terme, de bons du Trésor, d'emprunts spéciaux, à quoi l'on oppose la « dette non consolidée », qui comporte les dépôts des caisses d'épargne et les dépôts de banque. Ces diverses obligations ont été mises à la charge de l'Inde, mais rien n'indique s'il s'agit de dettes propres au territoire dépendant, qui lui seraient revenues en tout état de cause, ou de dettes de l'Etat prédécesseur qui auraient été ainsi transmises à l'Etat successeur. Le problème qui a surtout retenu l'attention du Comité d'experts semble avoir été d'établir les modalités de répartition de la dette entre l'Inde et le Pakistan. Un accord du 1^{er} décembre 1947 entre les deux Etats devait en tirer les conséquences pratiques et déterminer les contributions respectives. Ce partage est toutefois resté sans suite, les deux Etats n'étant pas d'accord sur les sommes en cause.

16) Les problèmes nés de la succession de l'Indonésie au Royaume des Pays-Bas ont trouvé leur solution, en ce qui concerne les dettes, essentiellement dans deux documents : l'accord de la Conférence de la Table ronde, signé à La Haye le 2 novembre 1949⁴¹⁵, et le décret indonésien du 15 février 1956, qui répudie la dette, l'Indonésie ayant dénoncé les accords de 1949 le 13 février 1956⁴¹⁶. C'est dans l'accord financier et économique (qui n'est qu'un des « accords de la Table ronde ») que se trouvent consignées les dettes que l'Indonésie acceptait de prendre à sa charge⁴¹⁷. L'article 25 distingue quatre séries de dettes : a) une série de six emprunts consolidés; b) les dettes envers des pays

tiers; c) les dettes envers le Royaume des Pays-Bas; d) les dettes intérieures de l'Indonésie.

17) Les deux dernières catégories de dettes n'ont pas à être prises en considération ici. En effet, les dettes de l'Indonésie envers le Royaume des Pays-Bas constituent des créances de l'Etat prédécesseur, et n'entrent donc pas dans le cadre du présent commentaire. Les dettes intérieures de l'Indonésie à la date du transfert de souveraineté en sont aussi exclues par définition. Toutefois, il faut noter que cette catégorie n'était pas définie avec précision. L'Etat prédécesseur a par la suite interprété cette disposition comme comprenant des dettes que l'Etat successeur considérait comme des « dettes de guerre » ou des « dettes odieuses ». Il semblerait que ce facteur n'ait pas été étranger à la dénonciation et à la répudiation de la dette intervenues en 1956⁴¹⁸.

18) Les deux autres catégories de dettes auxquelles l'Etat nouvellement indépendant a succédé étaient : a) les dettes consolidées du Gouvernement des Indes néerlandaises⁴¹⁹ et la part qui lui revenait dans la dette consolidée des Pays-Bas, soit une série d'emprunts émis avant la seconde guerre mondiale; b) certaines dettes précises envers des pays tiers⁴²⁰.

19) Au cours de la Conférence de la Table ronde, l'Indonésie avait soulevé les problèmes relatifs au degré d'autonomie que ses organes possédaient par rapport à ceux de la métropole au moment où les emprunts avaient été contractés. De même et surtout, les plénipotentiaires indonésiens auraient évoqué le problème de la destination, de l'utilisation et du profit de ces emprunts pour le territoire. Comme dans d'autres cas, il semble que les résultats des négociations de La Haye doivent être considérés comme un tout et dans le contexte d'un arrangement global. Les négociations avaient débouché sur la création d'une « Union hollando-indonésienne », qui a été dissoute en 1954. Peu après, en 1956, l'Indonésie a répudié toutes les dettes coloniales.

20) En ce qui concerne l'indépendance de la Libye, l'Assemblée générale des Nations Unies a résolu le problème de la succession d'Etats, notamment de la succession à la dette, dans sa résolution 388 A (V) du 15 décembre 1950, intitulée « Dispositions économiques et financières relatives à la Libye », dont l'article IV disposait que « la Libye sera exemptée du paiement de toute partie de la dette publique italienne ».

21) La Guinée a accédé à l'indépendance en 1958 à la suite de son vote négatif dans le référendum constitutionnel du 28 septembre de la même année établissant

⁴¹⁸ Voir « L'Indonésie répudie sa dette envers les Pays-Bas », dans *La Libre Belgique* du 12 août 1956, reproduit dans *Problèmes économiques*, Paris, La documentation française, n° 452, 28 août 1956, p. 17 et 18.

⁴¹⁹ Il a été soutenu que ces dettes avaient été contractées par le territoire dépendant en son nom et pour son propre compte (Rousseau, *Droit international public* [op. cit.], p. 451; O'Connell, *State Succession...* [op. cit.], p. 437). Il semble toutefois que les emprunts aient été contractés en vertu de lois néerlandaises; on pourrait donc prétendre que les dettes ont été contractées par la métropole pour le compte du territoire dépendant.

⁴²⁰ Il s'agit de dettes contractées dans le cadre du plan Marshall ainsi qu'auprès des Etats-Unis d'Amérique en 1947, du Canada en 1945 et de l'Australie en 1949.

⁴¹⁴ O'Connell, *State Succession...* (op. cit.), p. 404.

⁴¹⁵ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 69, p. 3. Voir aussi O'Connell, *State Succession...* (op. cit.), p. 437 et 438, et Paenson, op. cit., p. 77 et 78.

⁴¹⁶ Rousseau, *Droit international public* (op. cit.), p. 451 et 452.

⁴¹⁷ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 69, p. 253 à 259, projet d'accord financier et économique, art. 25 à 27.

la V^e République en même temps que la Communauté française. Un auteur a écrit : « Rarement dans l'histoire des relations internationales une succession d'Etats aura été si brutalement ouverte⁴²¹. » La mise en œuvre d'une réforme monétaire en Guinée devait entraîner la sortie de ce pays de la zone franc. A cela s'ajoute le fait que les relations diplomatiques furent longtemps rompues entre l'ancienne puissance coloniale et l'Etat nouvellement indépendant. Cet ensemble de considérations ne devait pas favoriser la solution rapide des problèmes de succession nés il y a une vingtaine d'années. Il semble toutefois que l'on s'oriente désormais vers un règlement depuis la reprise des relations diplomatiques entre les deux Etats, intervenue en 1975. Mais il ne paraît pas que le problème des dettes ait revêtu dans les rapports entre les deux Etats une importance considérable. Ce problème se ramènerait essentiellement à des questions de pensions civiles et militaires.

22) En ce qui concerne les autres Etats nouvellement indépendants qui étaient d'anciennes dépendances de la France en Afrique, il y a lieu de retenir le cas de Madagascar⁴²². Comme l'ensemble des anciens territoires français d'outre-mer en général, Madagascar était dotée d'une personnalité juridique impliquant une certaine autonomie financière. La Grande Ile pouvait donc souscrire des prêts, et mit cette faculté en œuvre à l'occasion de cinq emprunts publics, en 1897, 1900, 1905, 1931 et 1942. La décision de principe de l'emprunt était arrêtée à Madagascar par le gouverneur général. Celui-ci recevait l'avis de divers organes administratifs et délégations économiques et financières. Si la procédure s'était arrêtée là et que l'emprunt avait pu être effectivement souscrit par le public, on se serait trouvé en présence d'une dette contractée dans le simple cadre de l'autonomie financière du territoire dépendant. Il aurait donc fallu qualifier cet emprunt de « dette propre au territoire », et il n'aurait pu être rattaché à l'Etat prédécesseur : en conséquence de quoi son étude aurait été écartée du cadre du présent commentaire⁴²³. Mais une autre décision devait être prise par la puissance administrante. Le processus de la décision, commencé à Madagascar, ne trouvait son terme que dans le cadre des lois et règlements du gouvernement central de la puissance administrante. L'approbation pouvait être donnée soit par un décret pris en Conseil d'Etat, soit par une loi. En fait, tous les emprunts malgaches firent l'objet d'une autorisation législative de la part de la métropole⁴²⁴. Cette autorisation constituait pour ainsi

dire une condition substantielle de l'emprunt, une condition *sine qua non*, sans laquelle l'émission de l'emprunt devenait impossible. Le pouvoir de s'engager véritablement en cette matière n'appartenait, semble-t-il, qu'à la puissance administrante, et, ce faisant, elle assumait une obligation que l'on pourrait assimiler aux garanties requises par la BIRD et qui ont pour effet de conférer à l'Etat prédécesseur la « qualité de débiteur principal et non pas seulement de caution » (voir par. 54 à 57 ci-dessous).

23) Ces dettes ont été assumées par la République malgache, qui ne semble pas avoir soulevé de contestation à leur égard. Les négociateurs de l'Accord de coopération en matière monétaire, économique et financière entre la République française et la République malgache, du 27 juin 1960, n'eurent donc pas à prévoir de dispositions particulières pour cette succession. Plus tard, à la suite d'un changement de régime, le Gouvernement malgache a dénoncé l'accord de 1960 le 25 janvier 1973⁴²⁵.

24) L'ancien Congo belge a accédé à l'indépendance le 30 juin 1960, conformément à l'article 259 de la loi belge du 19 mai 1960. La guerre civile ne tarda pas à éclater, et les relations diplomatiques entre les deux Etats ont été rompues de 1960 à 1962. Ce n'est que cinq ans plus tard que les problèmes de succession d'Etats ont été résolus dans deux conventions datées du 6 février 1965. La première porte sur le « règlement des questions relatives à la dette publique et au portefeuille de la colonie du Congo belge »⁴²⁶. La seconde est relative aux statuts du « Fonds belgo-congolais d'amortissement et de gestion »⁴²⁷.

25) La classification des dettes était faite dans l'article 2 de la Convention pour le règlement des questions relatives à la dette publique et au portefeuille de la colonie du Congo belge, qui distinguait trois catégories de dettes : 1° « dette exprimée en francs congolais, ainsi que la dette exprimée en devises, détenue au 30 juin 1960 par des organismes publics du Congo » ; 2° « dette exprimée en devises et garantie par la Belgique » ; 3° « dette exprimée en devises et non garantie par la Belgique, à l'exception des titres de cette dette qui sont détenus par des organismes publics du Congo ». Cette classification conduisait en fin de compte à la distinction entre la dette intérieure et la dette extérieure.

26) La dette intérieure ne retiendra que fort peu l'attention, non pas du fait qu'elle est intérieure, mais parce qu'elle était détenue par des organismes publics du Congo⁴²⁸ « pour les trois quarts », précise un auteur⁴²⁹. Elle se confondait donc avec les dettes des services publics, et, par conséquent, ne peut être considérée comme dette d'Etat de l'Etat prédécesseur.

27) La dette extérieure se subdivisait en dette extérieure garantie et dette extérieure non garantie. La dette extérieure garantie ou cédée par la Belgique

⁴²¹ P.-F. Gonidec, cité par G. Tixier dans « La succession à la régie des chemins de fer de l'A.O.F. », *Annuaire français de droit international*, 1965, Paris, vol. XI, p. 921.

⁴²² Voir Bardonnet, *op. cit.*

⁴²³ Pour une raison différente, le premier emprunt malgache de 1897 doit être écarté du présent commentaire. Il avait été souscrit pour une durée de soixante ans, et son remboursement était achevé en 1957, avant la date de l'indépendance. Qu'il soit qualifié de dette exclusive du territoire ou de dette qui se rattache à la métropole, il ne concerne manifestement pas la succession d'Etats. Il demeure une affaire exclusivement coloniale. Les autres emprunts intéressent au contraire la succession d'Etats du fait que leurs conséquences financières se sont poursuivies dans le cadre de la décolonisation.

⁴²⁴ Voir loi du 5 avril 1897; loi du 14 avril 1900; loi du 19 mars 1905; loi du 22 février 1931; loi du 16 avril 1942. Pour plus de détails, voir le tableau des emprunts publics malgaches dans Bardonnet, *op. cit.*, p. 650.

⁴²⁵ Voir Rousseau, *Droit international public (op. cit.)*, p. 454.

⁴²⁶ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 540, p. 227.

⁴²⁷ *Ibid.*, p. 275.

⁴²⁸ Une liste de ces organismes et caisses est annexée à la convention (*ibid.*, p. 252).

⁴²⁹ C. Lejeune, « Le contentieux financier belgo-congolais », *Revue belge de droit international*, Bruxelles, 1969-2, p. 546.

s'étendait à deux catégories de dettes, qui figurent dans une liste n° 3 annexée à la convention précitée⁴³⁰. La première concerne la dette congolaise pour laquelle la Belgique n'intervint qu'en tant que garante. C'était une dette libellée en devises (dollars américains, francs suisses, ou d'autres devises). On peut citer dans cette catégorie les conventions de prêts conclues entre le Congo belge et la Banque mondiale, qui sont visées à l'article 4 de l'accord belgo-congolais. La garantie et la responsabilité de la Belgique ne pouvaient naturellement s'étendre, en ce qui concerne les prêts de la BIRD, qu'aux « prélèvements effectués par le Congo belge avant le 30 juin 1960 », c'est-à-dire avant l'indépendance. En accordant sa garantie, il apparaît que la Belgique entendait avoir la « qualité de débiteur principal et non pas seulement de caution ». Selon les dispositions mêmes des accords avec la BIRD, ce caractère de dette de l'Etat prédécesseur apparaît encore plus nettement avec la seconde catégorie de dette garantie par la Belgique.

28) La seconde catégorie de dette extérieure était appelée la « dette cédée »; elle concerne les « emprunts souscrits par la Belgique et dont le produit a été cédé au Congo belge »⁴³¹. La qualité de dette d'Etat de l'Etat prédécesseur éclate dans cet exemple avec une particulière netteté. La Belgique n'était plus un simple garant : l'obligation pesait directement sur elle. C'était elle, et elle seule, qui était débitrice.

29) Le sort de ces deux types de dette, garantie ou cédée, devait être de tomber à la charge de la Belgique. C'est ce que prévoit l'article 4 de la Convention pour le règlement des questions relatives à la dette publique, dans les termes suivants :

1. La Belgique assume, à tous égards, la responsabilité exclusive de la partie de la dette publique reprise à la liste 3 qui est annexée à la présente Convention et qui en fait partie intégrante. [Le contenu de la liste n° 3 est analysé dans les paragraphes qui précèdent.]

[...]

2. Pour ce qui concerne les conventions de prêt intervenues entre le Congo belge et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, la partie de la dette publique visée au paragraphe 1 du présent article ne comprend que les prélèvements effectués par le Congo belge, avant le 30 juin 1960, en exécution de ces conventions⁴³².

30) La dette extérieure non garantie par la Belgique, qui était exprimée en devises pour l'emprunt « Dillon » émis aux États-Unis d'Amérique et en monnaie belge pour d'autres, était détenue, ainsi que l'a écrit un auteur, par « ceux que l'on a appelés « les porteurs de rentes coloniales », qui étaient belges pour 95 % d'entre eux⁴³³ ». Il s'agit, semble-t-il, d'un type de « dette coloniale » qui n'entre pas dans le cadre du présent commentaire. Elle pourrait toutefois le concerner s'il est vrai, comme le pense un autre auteur, « que l'autonomie financière du Congo belge était purement formelle et que l'administration de la colonie était entièrement aux mains des autorités belges »⁴³⁴. Cependant,

ni la Belgique ni le Congo n'acceptèrent que cette dette leur fût dévolue, et les deux Etats évitèrent la difficulté en mettant en place une institution internationale particulière chargée de prendre en compte ladite dette. C'est ce que traduisent les articles 5 à 7 de la Convention pour le règlement des questions relatives à la dette publique, par lesquels un fonds fut créé⁴³⁵.

31) La création et la dotation conjointes de ce fonds, « institution autonome de droit public international », emportaient deux conséquences :

a) Aucun des deux Etats ne se reconnaissait par là la qualité de débiteur. C'est ce qu'exprime clairement l'article 14 de la Convention :

Le règlement de la dette publique du Congo belge, faisant l'objet des dispositions qui précèdent, constitue une solution où chacune des Hautes Parties contractantes réserve sa position juridique en ce qui concerne la reconnaissance de la dette publique du Congo belge.

b) Les deux Etats n'en estimaient pas moins que l'affaire avait trouvé une solution définitive. C'est ce qu'indique dans son premier alinéa l'article 18 de la même Convention :

Les dispositions qui précèdent ayant pour but de régler définitivement les problèmes qui en font l'objet, les Hautes Parties contractantes s'interdisent toute discussion future et renoncent à toute action au recours quelconque au sujet tant de la dette publique que du portefeuille du Congo belge. Elles se donnent mutuellement décharge totale et irrévocable de toute responsabilité pour tout acte de gestion ou autre accompli par l'une ou l'autre d'entre elles en ce qui concerne la dette publique et le portefeuille du Congo belge avant la date d'entrée en vigueur de la présente Convention.

32) Dans le cas de l'indépendance de l'Algérie, l'article 18 de la Déclaration de principes relative à la coopération économique et financière, contenue dans les « accords d'Evian »⁴³⁶, prévoyait la succession de l'Etat algérien aux droits et aux obligations de la France en Algérie. Mais cette déclaration de principes, pas plus que les autres contenues dans les accords d'Evian, ne se référait expressément aux dettes publiques, ni encore moins aux diverses catégories de celles-ci, si bien que des auteurs ont considéré les accords d'Evian comme muets sur ce chapitre⁴³⁷.

33) Les négociations sur les dettes publiques ont été poursuivies entre les deux pays de 1963 à la fin de 1966. Elles aboutirent à divers accords, dont le plus important était celui du 23 décembre 1966, qui apurait le contentieux financier entre les deux pays moyennant le versement par l'Algérie à la France d'une somme forfaitaire de 400 millions de francs (40 milliards d'anciens francs). L'Algérie ne semble pas avoir succédé aux « dettes d'Etat de l'Etat prédécesseur » en opérant un

⁴³⁰ Voir art. 5, par. 1, de la Convention :

« La Belgique et le Congo créent conjointement, par la présente Convention, une institution autonome de droit public international dénommée « Fonds belgo-congolais d'amortissement et de gestion », ci-après désignée par le mot « Fonds ». Les statuts du Fonds sont établis par une convention particulière. »

Ce fonds fut doté annuellement par les deux Etats en francs belges à raison de deux cinquièmes pour la Belgique et de trois cinquièmes pour le Congo (art. 11 de la Convention).

⁴³⁶ Echange de lettres et déclarations adoptées le 19 mars 1962 à l'issue des pourparlers d'Evian, constituant un accord entre la France et l'Algérie (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 507, p. 25).

⁴³⁷ Rousseau, *Droit international public* (op. cit.), p. 454, et O'Connell, *State Succession...* (op. cit.), p. 444 à 446.

⁴³⁰ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 540, p. 254.

⁴³¹ *Ibid.*, p. 256.

⁴³² *Ibid.*, p. 230.

⁴³³ Lejeune, *loc. cit.*, p. 546.

⁴³⁴ Rousseau, *Droit international public* (op. cit.), p. 453.

tel versement, sans quoi elle aurait versé cette somme non pas à l'Etat prédécesseur (qui, par définition, aurait été le débiteur), mais aux éventuels tiers créanciers de la France pour son activité antérieure en Algérie. Il s'agissait bien plus de ce qu'on pourrait appeler des « dettes diverses » nées de la reprise de tous les services publics par l'Etat nouvellement indépendant, assumées par lui en compensation de cette reprise, ou prises en charge par lui à titre de rachat de certains biens. Ce sont aussi des dettes *ex post* correspondant à ce que devrait payer l'Etat successeur à l'Etat prédécesseur pour le règlement définitif de la succession d'Etats. Ce n'était pas la prise en charge par l'Algérie de dettes d'Etat de la France (à l'égard d'Etats tiers) liées aux activités de la France en Algérie.

34) Dans les négociations, l'Algérie avait fait valoir qu'elle n'avait accepté de succéder aux « obligations » de la France qu'en contrepartie d'engagements français à l'égard de l'Algérie indépendante. En effet, d'après la Déclaration de principes précitée, une « contribution française au développement économique et social de l'Algérie » ainsi que des « facilités d'écoulement sur le territoire français des productions excédentaires de l'Algérie [vin] »⁴³⁸ devaient constituer la contrepartie des obligations mises à la charge de l'Algérie par l'article 18 de la Déclaration. Un tel engagement « contractuel » entre l'Algérie et la France ne pouvait être considéré comme valable, selon les négociateurs algériens, qu'à deux conditions : a) que les obligations respectives soient équilibrées; b) que la situation financière léguée soit saine.

35) L'Algérie avait également refusé d'assumer les dettes correspondant à des emprunts effectués par la France pour entreprendre, durant la guerre d'indépendance, des réalisations économiques en Algérie. La partie algérienne avait souligné que ces réalisations avaient été faites dans un contexte politique et militaire déterminé, pour le développement du peuplement français et de la présence française en général, et qu'elles s'inséraient dans le cadre global de la stratégie économique française puisqu'on relevait le caractère de complémentarité de la quasi-totalité des investissements décidés par la France en Algérie. La partie algérienne devait aussi rappeler des désinvestissements massifs opérés dans les mois qui précédèrent l'indépendance avec le départ de la population française. L'Algérie ne pouvait payer des investissements alors que non seulement les revenus correspondants avaient disparu, mais encore qu'un phénomène de désinvestissement s'était manifesté.

36) Les négociateurs algériens ont déclaré qu'une partie notable de ces réalisations économiques avait entraîné l'inscription de la dette correspondante à la charge de l'Algérie quand elle était encore dépendante. Ils ont fait valoir que, dans le contexte de cette période de sept années et demie de guerre, la garantie de l'Algérie avait été trop généreusement engagée par la puissance administrante pour des raisons politiques pour un trop grand nombre d'emprunts, ce qui avait compromis gravement la gestion du Trésor algérien. Enfin, les négociateurs algériens ont rejeté la prise en charge de

certaines « dettes odieuses » ou dettes de guerre que la France avait mises au compte de l'Algérie.

37) Ce rapide aperçu, au cours duquel on aura observé combien était contestée la qualification même des dettes (dettes d'Etat françaises ou dettes propres du territoire dépendant), ne donne qu'une idée fragmentaire de la complexité du contentieux financier algéro-français que les négociateurs devaient apurer à la fin de 1966⁴³⁹.

38) En ce qui concerne l'indépendance des dépendances britanniques, il semble que les emprunts des colonies britanniques aient été faits par les autorités coloniales et n'aient pesé que sur les recettes coloniales⁴⁴⁰. La pratique générale semble avoir été qu'en accédant à l'indépendance les anciennes colonies britanniques succédaient à quatre catégories d'emprunts : les emprunts contractés dans le cadre des lois relatives aux rentes coloniales, les emprunts contractés auprès de la BIRD, les emprunts destinés à développer les colonies, et tous autres emprunts contractés sur le marché financier de Londres et les marchés financiers locaux⁴⁴¹. Il semble donc que ces dettes aient été considérées comme des dettes propres aux territoires dépendants; par conséquent, elles n'entrent pas dans le cadre du projet d'articles, puisque les dettes d'Etat sont définies comme étant celles de l'Etat prédécesseur.

Situation financière des Etats nouvellement indépendants

39) On ne peut codifier ou développer progressivement le droit international en perdant de vue le contexte politique et économique dans lequel vit présentement le monde. La Commission estime qu'elle doit proposer à la communauté internationale des normes qui correspondent aux préoccupations et aux besoins de celle-ci. C'est pourquoi on ne peut élaborer un système normatif en matière de dettes d'Etat à la charge des Etats nouvellement indépendants sans prendre connaissance, peu ou prou, de la situation dans laquelle se débattent nombre de ces Etats.

40) Les données statistiques font malheureusement défaut pour déterminer avec précision ce qui, dans la situation de lourd endettement des pays considérés, tient, d'une part, au fait de leur accession à l'indépendance et de leur prise en charge de certaines dettes dans le cadre de la succession d'Etats et, d'autre part, aux emprunts qu'ils ont dû effectuer en tant qu'Etats souverains pour tenter de sortir de leur sous-développement⁴⁴². De même, les éléments statistiques pertinents qui embrassent l'ensemble des pays en développement ne sont pas facilement dissociables pour individualiser

⁴³⁹ Un auteur a écrit que l'accord de 1966 était « un compromis » (Rousseau, *Droit international public* [op. cit.], p. 454).

⁴⁴⁰ O'Connell, *State Succession...* (op. cit.), p. 423.

⁴⁴¹ *Ibid.*, p. 424.

⁴⁴² Les statistiques publiées, ou accessibles, d'organismes internationaux économiques ou financiers n'affinent pas leurs chiffres jusqu'à permettre d'établir la distinction entre les dettes antérieures et les dettes postérieures à l'indépendance. L'OCDE a publié diverses études et nombre de tableaux en distinguant la dette par pays débiteur, par type de créancier et par type de dette, mais sans pouvoir indiquer s'il s'agit de dettes « coloniales » (OCDE, *Engagements totaux des pays en développement vis-à-vis de l'étranger*, Paris, 1974).

⁴³⁸ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 507, p. 56 et 58.

et illustrer la situation spécifique des Etats nouvellement indépendants depuis la seconde guerre mondiale. Les données chiffrées fournies ci-après visent la dette extérieure des pays en développement, y compris les pays d'Amérique latine — c'est-à-dire les pays de décolonisation ancienne. Le but recherché ici est moins de chiffrer exactement le fardeau financier résultant de la prise en charge par les Etats nouvellement indépendants des dettes des Etats prédécesseurs que de faire état d'un contexte dramatique d'endettement général, qui vaut pour la majorité des pays en développement. Ce contexte et cette situation confèrent une tonalité particulière et spécifique à la succession d'Etats concernant les Etats nouvellement indépendants que l'on observe pas, en règle générale, dans d'autres types de succession.

41) L'endettement de plus en plus onéreux de ces pays est devenu un phénomène d'ordre structurel, dont les manifestations profondes se sont révélées bien avant la crise économique internationale actuelle. Déjà, en 1960, la dette publique extérieure des pays en développement atteignait un montant équivalant à plusieurs milliards de dollars. Au cours de la « décennie 60 », l'endettement total des 80 pays en développement retenus par la CNUCED a augmenté au taux annuel de 14%, si bien que la dette publique extérieure de ces 80 pays s'élevait à la fin de 1969 à 59 milliards de dollars⁴⁴³. A cette même date, on évaluait à 11 milliards de dollars le montant des sommes déboursées par ces pays pour faire face au seul service de la dette publique et au rapatriement des bénéficiaires⁴⁴⁴. Dès cette époque, le seul service de la dette publique de certains pays en développement correspondait à plus de 20% de leurs recettes totales d'exportation. Dans son rapport annuel pour 1980, la Banque mondiale a estimé qu'à la fin de 1979 l'encours décaissé de la dette à moyen et à long terme contractée par les pays en développement auprès de sources publiques et privées atteindrait 376 milliards de dollars⁴⁴⁵. Le service de cette dette a été estimé à 69 milliards de dollars.

42) Ce renforcement considérable de la dette extérieure se traduit pour certains pays par des charges insupportables. Les autres pays en développement n'étaient pas dans une situation moins alarmante :

Au cours des dernières années, un nombre croissant de pays en développement ont connu des crises d'endettement qui appelaient des opérations d'allègement de leurs dettes. Parmi eux, l'Argentine, le Bangladesh, le Brésil, le Chili, le Ghana, l'Inde, l'Indonésie, le Pakistan, le Pérou et la Turquie ont fait l'objet, dans certains cas à plusieurs reprises, d'une renégociation de dette multilatérale. Les renégociations de dettes bilatérales, en outre, ont intéressé une douzaine de pays. Les crises d'endettement entraînent des bouleversements économiques dans les pays en développement et troublent les relations entre créanciers et débiteurs. Ceux qui fournissent des ressources et ceux qui en bénéficient doivent donc garantir un trans-

fert international de ressources propres à éviter aux pays en développement des difficultés dues à leur endettement⁴⁴⁶.

43) L'accélération considérable de l'inflation dans les économies industrielles à partir de 1973 devait comporter des conséquences graves à l'égard des pays en développement, fortement dépendants de ces économies pour leurs importations, et aggravait de ce fait leur dette extérieure.

44) Le déficit courant de ces pays non exportateurs de pétrole passe de 9,1 milliards de dollars en 1973 à 27,5 milliards en 1974 et à 35 milliards en 1976⁴⁴⁷. Ces déficits entraînent une hausse massive de l'encours de la dette extérieure des pays en développement et du service de cette dernière en 1974 et 1975. Une étude récente du FMI révèle que l'encours total de la dette publique garantie est passé de 62 milliards de dollars environ en 1973 à 95,6 milliards (estimation) en 1975, soit une augmentation de l'encours supérieure à 50%⁴⁴⁸.

45) Par ailleurs, et en même temps que l'endettement des pays en développement s'aggravait, l'aide publique au développement diminuait en valeur relative, le volume de ces transferts restant bien inférieur au taux minimal de 1% du PNB préconisé par la Stratégie internationale du développement. Parallèlement à cette tendance et pendant la même période, les transferts inverses de ressources au titre des rapatriements de profits réalisés par les investisseurs des pays développés dans les pays en développement ont considérablement augmenté. L'amélioration en valeur absolue intervenue dans le transfert de ressources vers les pays en développement masque en réalité une aggravation de la dette de ces derniers. Il a été en effet estimé que le pourcentage global du service de la dette par rapport aux recettes d'exportation était de 29% en 1977, alors que ce taux se situait à un niveau de 9% en 1965.

46) Les préoccupations suscitées par le problème de la dette, dont témoignent les travaux de nombreuses réunions internationales, sont exposées dans le présent paragraphe et dans les paragraphes suivants. Il n'a pas été facile de trouver des solutions qui aient l'agrément des pays en développement et des pays industrialisés pour remédier à une situation aussi dramatique. Les pays débiteurs ont indiqué que, pour l'ensemble d'entre eux, les conditions d'endettement sont telles que, si elles n'étaient pas réexaminées, elles risqueraient d'annihiler tout effort de développement⁴⁴⁹.

⁴⁴⁶ OCDE, *Les problèmes d'endettement des pays en développement*, Paris, 1974, p. 3.

⁴⁴⁷ FMI, « World economic outlook : Developments and prospects in the non-oil primary producing countries », p. 4, tableau 1.

⁴⁴⁸ *Ibid.*, tableau 8. Les montants diffèrent de ceux de la BIRD du fait de la différence dans les échantillons retenus, des éléments appréhendés et du monde de calcul.

⁴⁴⁹ C'est à la quatrième Conférence des chefs d'Etat ou de gouvernement des pays non alignés, tenue à Alger du 5 au 9 septembre 1973, que le problème fut posé dans les termes ci-après :

« Il faudrait neutraliser par une action internationale appropriée les conséquences défavorables, sur le développement actuel et futur des pays en voie de développement, de la charge que représente la dette extérieure contractée à des conditions très dures. [...] »

« Des mesures appropriées devraient être prises pour alléger la lourde charge que représente le service de la dette extérieure y compris la méthode de remise d'échéance. » (« Programme d'action pour la coopération économique », section intitulée « Les systèmes monétaires et financiers internationaux », par. 6 et 7 [A/9330, p. 121].)

⁴⁴³ Voir le rapport du secrétariat de la CNUCED, *Problèmes de la dette des pays en voie de développement* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.72.II.D.12), par. 12.

⁴⁴⁴ Voir *Actes de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, troisième session*, vol. III, *Financement et invisibles* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.73.II.D.6), « Les sorties de ressources financières des pays en développement : note du secrétariat de la CNUCED » (TD/118/Supp.5), par. 4.

⁴⁴⁵ BIRD, *Rapport annuel, 1980*, Washington (D.C.), p. 20 et 21.

47) La question de l'annulation des dettes des anciens pays colonisés a été soulevée par certains pays nouvellement indépendants⁴⁹⁰. Par sa résolution 3202 (S-VI) du 1^{er} mai 1974, l'Assemblée générale a adopté le « Programme d'action concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international », qui prévoit dans sa section II, point 2, que tous les efforts devraient être faits pour prendre notamment les mesures ci-après :

f) Appliquer d'urgence des mesures appropriées, y compris une action internationale, en vue d'atténuer les conséquences défavorables de la charge de la dette extérieure, contractée à des conditions rigoureuses, sur le développement actuel et futur des pays en voie de développement;

g) Procéder à la renégociation des dettes, cas par cas, en vue de conclure des accords prévoyant l'annulation des dettes, un moratoire, le réaménagement des échéances ou des subventions pour le paiement des intérêts.

48) La résolution 31/158, adoptée par l'Assemblée générale le 21 décembre 1976 et qui a trait aux « Problèmes d'endettement des pays en développement », contient les dispositions suivantes :

L'Assemblée générale,

[...]

Convaincue que la situation dans laquelle se trouvent les pays en développement peut être améliorée par l'adoption d'urgence de mesures décisives visant à alléger [...] leur dette publique [...],

Reconnaissant que, dans les circonstances actuelles, les difficultés qui se posent à divers pays en développement en ce qui concerne le service de la dette présentent suffisamment d'éléments communs pour justifier l'adoption de mesures de caractère général concernant leur dette impayée,

Reconnaissant la situation particulièrement difficile dans laquelle se trouvent les pays en développement les plus gravement touchés, les moins avancés, sans littoral et insulaires, et la charge que constitue la dette de ces pays,

⁴⁹⁰ S'adressant à la sixième session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies, en qualité de président de la quatrième Conférence des chefs de l'Etat ou de gouvernement des pays non alignés, le chef d'Etat algérien a déclaré ce point :

« [...] l'examen du problème de la dette actuelle des pays en voie de développement serait hautement souhaitable; cet examen devrait envisager l'annulation de la dette dans un grand nombre de cas et, dans d'autres cas, sa recapitalisation à de meilleures conditions en matière de détails de remboursement, de différés ou de taux d'intérêt. (*Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session extraordinaire, Séances plénières, 2208^e séance, par. 136.*)

A la deuxième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, à New Delhi, M. L. Nègre, ministre des finances du Mali, avait déclaré à la 58^e séance plénière :

« De nombreux pays auraient pu légitimement contester la validité juridique des dettes contractées sous la domination de puissances étrangères [...] [...] les pays en voie de développement réclament aux pays créanciers un peu plus d'équité et leur proposent de décréter, pendant la présente session de la Conférence, l'annulation de toutes les dettes contractées pendant la période coloniale [...]. » (*Actes de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, deuxième session, vol. I [et Corr.1 et 5 et Add.1 et 2], Rapport et annexes [publication des Nations Unies, numéro de vente : F.68.II.D.14], annexe V, par. 7.*)

Au cours d'un voyage officiel effectué en Afrique francophone, le Président de la République française, Georges Pompidou, avait décidé de faire remise à quatorze pays africains et malgache d'une dette d'environ un milliard de francs. Ce geste, qui a été bien accueilli, ne concernait pas les dettes étudiées dans le cadre du présent projet, car l'objet de celui-ci n'est pas les créances de l'Etat prédécesseur (qui sont des biens de cet Etat). Voir *Journal officiel de la République française, Lois et décrets*, Paris, 106^e année, n° 170, 20 juillet 1974, p. 7577.

1. *Considère* qu'il est essentiel à l'instauration du nouvel ordre économique international de réorienter les méthodes de réaménagement de la dette due aux pays développés, en abandonnant le système traditionnel essentiellement commercial pour adopter une approche axée sur le développement;

2. *Affirme* qu'il est urgent de trouver une solution générale et efficace aux problèmes d'endettement des pays en développement;

3. *Convient* que les négociations futures concernant la dette devraient s'inscrire dans le contexte d'objectifs convenus à l'échelon international en matière de développement, des objectifs nationaux de développement et de la coopération financière internationale, et que le réaménagement de la dette des pays en développement intéressés devrait être effectué conformément aux objectifs et aux méthodes et dans le cadre des institutions prévues à cette fin;

4. *Souligne* que toutes ces mesures devraient être envisagées et appliquées d'une manière qui ne porte préjudice à la capacité d'endettement d'aucun pays en développement;

5. *Demande instamment* à la Conférence sur la coopération économique internationale de conclure rapidement un accord sur la question de l'allègement immédiat généralisé de la dette publique des pays en développement, en particulier des pays en développement les plus gravement touchés, les moins avancés, sans littoral et insulaires, et de la réorganisation de tout le système de renégociation de la dette afin de l'orienter en fonction du développement au lieu de lui donner une orientation commerciale.

[...]

49) La Conférence sur la coopération économique internationale (dite parfois « Conférence Nord-Sud ») n'est pas parvenue à un accord définitif sur la question de l'allègement ou du réaménagement de la dette. Le 19 décembre 1977, l'Assemblée générale a adopté la résolution 32/187, intitulée « Problèmes d'endettement des pays en développement », qui contient les dispositions suivantes :

L'Assemblée générale,

[...]

Préoccupée par le fait que de nombreux pays en développement ont de très grandes difficultés à assurer le service de leur dette extérieure et ne sont pas en mesure de poursuivre ou d'entreprendre d'importants projets de développement, que le profil de croissance des pays en développement les plus gravement touchés, les moins avancés, sans littoral ou insulaires pendant la première moitié de la décennie en cours a été très insatisfaisant et que leur revenu par habitant n'a guère progressé,

Considérant que des mesures substantielles d'allègement de la dette en faveur des pays en développement sont essentielles et permettraient l'injection d'un volume significatif de ressources non liées dont de nombreux pays en développement ont un besoin urgent,

[...]

Notant que le Programme d'action spéciale d'un milliard de dollars offert par les pays développés donateurs à la Conférence sur la coopération économique internationale couvrira moins d'un tiers des paiements annuels des pays en développement les plus gravement touchés et les moins avancés au titre du service de la dette et que les pays développés donateurs n'ont pas encore pris de mesures concrètes pour mettre en œuvre ledit programme,

[...]

2. *Demande* au Conseil du commerce et du développement de prendre, à sa session ministérielle, des décisions satisfaisantes sur :

a) L'allègement généralisé par les pays développés de la dette publique de pays en développement, en particulier des pays les plus gravement touchés, les moins avancés, sans littoral ou insulaires, dans le contexte de l'appel lancé en faveur de l'accroissement substantiel des apports nets d'aide publique au développement vers les pays en développement;

b) La réorganisation de tout le système de renégociation de la dette afin de l'orienter en fonction du développement et d'aboutir

ainsi à des réaménagements de dette satisfaisants, équitables et cohérents;

c) Les problèmes créés par l'accès insuffisant de la majorité des pays en développement aux marchés internationaux des capitaux, en particulier le risque d'une accumulation d'échéances synchronisées imputable à la brève durée des prêts accordés sur ces marchés;

3. *Accueille avec satisfaction* les mesures prises par quelques pays développés pour annuler la dette publique de certains pays en développement à leur égard, ainsi que la décision d'accorder à l'avenir l'aide publique au développement en faveur des pays en développement les plus gravement touchés et les moins avancés sous forme de dons, et demande instamment que ces mesures soient suivies de décisions similaires de la part d'autres pays développés;

4. *Recommande* que des ressources financières additionnelles soient engagées par les institutions multilatérales de financement du développement en faveur des pays en développement ayant des difficultés à assurer le service de leur dette.

50) Faisant suite à la résolution 32/187 de l'Assemblée générale, le Conseil du commerce et du développement, à la troisième partie (au niveau ministériel) de sa neuvième session extraordinaire, a adopté la résolution 165 (S-IX) relative aux problèmes de la dette et du développement des pays en développement, qui contient les dispositions suivantes :

Le Conseil du commerce et du développement,

[...]

Notant l'engagement pris par les pays développés de répondre, promptement et de manière constructive, dans un cadre multilatéral, aux demandes présentées individuellement par des pays en développement qui ont des difficultés à assurer le service de la dette, en particulier par les pays les moins avancés et les plus gravement touchés,

Reconnaissant l'importance des éléments qui pourraient donner une orientation aux opérations futures concernant les problèmes de la dette comme base qui permettrait de traiter les cas d'espèce avec souplesse,

Rappelant en outre les engagements pris au niveau international par les pays développés donateurs d'accroître le volume et d'améliorer la qualité de leur aide publique au développement,

Sachant que les moyens de résoudre ces problèmes sont l'une des tâches urgentes dont la communauté internationale doit s'acquitter,

Est convenu des décisions ci-après :

A

1. Les membres du Conseil ont examiné un certain nombre de propositions faites par des pays en développement et par des pays développés à économie de marché.

2. Le Conseil reconnaît que beaucoup des pays en développement plus pauvres, en particulier les moins avancés d'entre eux, se trouvent devant de sérieux problèmes de développement et, dans quelques cas, devant de graves difficultés du service de la dette.

3. Le Conseil prend note avec intérêt des suggestions formulées par le Secrétaire général de la CNUCED concernant un ajustement des conditions de l'aide publique au développement bilatérale antérieure en vue de les adapter aux conditions actuelles qui sont plus favorables.

4. Les pays développés donateurs chercheront à adopter des mesures pour un tel ajustement des conditions de l'aide publique au développement bilatérale antérieure, ou d'autres mesures équivalentes, comme moyen d'améliorer les courants nets d'aide publique au développement afin de renforcer les efforts de développement de ces pays en développement à la lumière des objectifs et des conclusions convenus en matière d'aide.

5. Dans le cas où il prendrait de telles mesures, chaque pays développé donateur déterminera, dans le cadre de sa propre politique d'aide, quels seront la répartition et le montant net des apports considérés.

6. De cette façon, les apports nets d'aide publique au développement, sous des formes appropriées et à des conditions très favorables, devraient être améliorés pour les bénéficiaires.

[...]

B

8. Conformément à la résolution 94 (IV) de la Conférence, le Conseil a passé en revue les travaux intensifs faits à la CNUCED et dans d'autres organismes internationaux afin de mettre au jour les éléments qui pourraient donner une orientation aux opérations futures concernant les problèmes de la dette des pays en développement intéressés.

9. Le Conseil note avec intérêt les contributions du Groupe des Soixante-Dix-Sept et des membres du Groupe B.

10. Les divers modes d'approche adoptés dans ces travaux ont en commun certains concepts fondamentaux, dont les suivants :

a) Un examen du problème de la dette d'un pays en développement au niveau international ne serait entrepris qu'à la demande expresse du pays débiteur intéressé;

b) Cet examen se déroulerait dans un cadre multilatéral approprié composé des parties en cause et avec le concours, si besoin était, des institutions internationales compétentes afin d'assurer une action en temps voulu, compte tenu de la nature du problème, qui peut aller de difficultés aiguës en matière de balance des paiements exigeant une intervention immédiate à des situations à plus long terme soulevant des problèmes structurels, financiers et de transfert de ressources qui exigent des mesures appropriées à plus long terme;

c) L'action internationale, une fois convenue par les parties en cause, tiendrait dûment compte de la situation et des réalisations économiques et financières du pays, ainsi que de ses perspectives et possibilités de développement, et des facteurs extérieurs, en gardant à l'esprit les objectifs convenus à l'échelon international pour le développement des pays en développement;

d) Le réaménagement de la dette sauvegarderait les intérêts à la fois des débiteurs et des créanciers de manière équitable dans le cadre de la coopération économique internationale.

[...]⁴⁵¹.

51) Le 5 décembre 1980, l'Assemblée générale, par sa résolution 35/56, a adopté la « Stratégie internationale du développement pour la troisième Décennie des Nations Unies pour le développement ». A la section III.D concernant les « mesures » relatives aux « ressources financières pour le développement », il est prévu ce qui suit :

111. Les négociations relatives aux éléments convenus sur le plan international en vue de guider les opérations futures concernant le problème de la dette des pays en développement intéressés devraient être rapidement conclues à la lumière des principes généraux adoptés par le Conseil du commerce et du développement dans la section B de sa résolution 165 (S-IX) du 11 mars 1978.

112. Les gouvernements devraient s'efforcer de prendre les mesures suivantes ou des mesures équivalentes aux fins d'allègement de la dette :

a) Les engagements pris en vertu de la section A de la résolution 165 (S-IX) du Conseil du commerce et du développement devraient être honorés intégralement aussi rapidement que possible;

b) L'ajustement rétroactif des conditions de l'aide publique au développement devrait se poursuivre conformément aux dispositions de la résolution 165 (S-IX) du Conseil du commerce et du développement, de façon que l'amélioration des conditions existantes s'applique à l'encours de la dette contractée au titre de l'aide publique au développement, et la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement devrait examiner les progrès réalisés à cet égard.

⁴⁵¹ Documents officiels du Conseil du commerce et du développement, neuvième session extraordinaire, Supplément n° 1 (TD/B/701).

Règle exprimée à l'article 36

52) Il serait peut-être utile de rappeler ici quelle est la portée de la quatrième partie du projet d'articles et à quoi s'appliquent les dispositions de l'article 31, qui définit l'expression « dette d'Etat ». Comme on l'a indiqué⁴², les dettes propres au territoire auquel se rapporte une succession d'Etats et contractées par l'une de ses collectivités sont exclues, dans ce projet, du champ d'application de l'expression « dettes d'Etat » du fait qu'elles ne peuvent être considérées, à proprement parler, comme des dettes de l'Etat prédécesseur. En adoptant une telle manière de voir dans le cadre de la décolonisation, la CDI se rend compte que l'article 36 ne règle pas tous les problèmes de succession aux dettes pour les Etats nouvellement indépendants. En effet, la plus grande masse du passif successoral peut ne pas être constituée, dans le cas de la décolonisation, par les dettes d'Etat de l'Etat prédécesseur. Ce peuvent être des dettes dites « propres au territoire dépendant », contractées dans le cadre d'une autonomie financière très formelle par les organes de la colonisation dans le territoire, qui peuvent constituer un passif d'un volume considérable. On a vu que des contestations se sont souvent élevées au sujet de la qualification réelle de ce genre de dettes, considérées parfois par l'Etat nouvellement indépendant comme « dettes d'Etat » de l'Etat prédécesseur et comme devant rester à la charge de ce dernier. La catégorie de dettes directement visée par l'article 36 est donc celle des dettes contractées par le gouvernement de la puissance administrante au nom et pour le compte du territoire dépendant. Ce sont là, à proprement parler, les dettes d'Etat de l'Etat prédécesseur dont le sort, lors de la naissance d'un Etat nouvellement indépendant, est l'objet de cet article.

53) Sont également exclues certaines dettes assumées par un Etat successeur dans le cadre d'un accord ou d'un arrangement prévoyant l'indépendance du territoire anciennement dépendant. Ce sont les « dettes diverses » nées de la reprise par l'Etat nouvellement indépendant de tous les services publics, par exemple. Elles ne semblent pas être des dettes de l'Etat prédécesseur à la date de la succession d'Etats, mais correspondent plutôt à ce que l'Etat successeur paie pour le règlement définitif de la succession d'Etats. En fait, on peut dire qu'elles représentent des « créances » de l'Etat prédécesseur sur l'Etat successeur, pour apurement d'un contentieux né à l'occasion de la succession d'Etats⁴³. Enfin, comme il est expliqué plus haut⁴⁴,

⁴² Voir, ci-dessus, commentaire de l'article 31, par. 14 et suiv.

⁴³ Une autre catégorie de dettes qui devrait être exclue est celle qui représente la dette « nationale » de l'Etat prédécesseur. Ce sont des dettes qui seraient contractées par l'Etat prédécesseur pour son compte propre et en vue d'une utilisation nationale métropolitaine propre, mais dont il aurait décidé de faire supporter une partie de la charge par ses divers territoires dépendants. Cette catégorie concerne les pratiques archaïques suivies par certains Etats au temps des empires coloniaux d'il y a plusieurs siècles, qui ne sont plus de mise dans le monde moderne. Elle concerne aussi certains cas peu fréquents qui se présentent de nos jours lorsque, face à un péril national ou international (tel que la première ou la seconde guerre mondiale), les puissances administrantes auraient contracté des emprunts pour soutenir leur effort de guerre et associé leurs territoires dépendants à cet effort en leur demandant une part contributive. (Il ne s'agit naturellement pas ici d'effort de guerre dirigé contre

la Commission a laissé de côté l'élaboration de dispositions générales relatives à la question des « dettes odieuses ».

54) Toujours en ce qui concerne le champ d'application du présent article, la pratique des Etats relative à la naissance d'un Etat nouvellement indépendant a révélé l'existence d'une autre catégorie de dettes : celles qui ont été contractées par un territoire dépendant mais avec la garantie de la puissance administrante. C'est en particulier le cas de la plupart des emprunts conclus entre les territoires dépendants et la BIRD. Celle-ci exigeait de la puissance administrante une garantie particulièrement forte. Dans la plupart, sinon dans la totalité, des contrats de garantie⁴⁵ conclus entre la BIRD et une puissance administrante pour un territoire dépendant, il existe en effet deux articles importants, les articles II et III :

Article II

Paragraphe 2.01. — Sans limitation ni restriction d'aucun autre engagement pris par lui dans ce contrat, le garant déclare par les présentes garantir inconditionnellement, en qualité de débiteur principal et non pas seulement de caution*, le paiement exact et ponctuel du principal de l'emprunt et des intérêts et autres charges y afférents [...].

Paragraphe 2.02. — Chaque fois qu'il y aura raisonnablement lieu de croire que l'emprunteur ne disposera pas de fonds suffisants pour exécuter ou faire exécuter le projet conformément au contrat d'emprunt, le garant, en consultation avec la Banque et l'emprunteur, prendra les mesures voulues pour aider l'emprunteur à se procurer les fonds supplémentaires requis.

Article III

Paragraphe 3.01. — Il est entendu entre le garant et la Banque que, sauf disposition contraire du présent contrat, le garant ne consentira, en faveur d'aucune dette extérieure, un droit de préférence ou de priorité par rapport à l'emprunt [...].

55) Dans le cas d'une dette garantie, la garantie ainsi fournie par la puissance administrante crée juridiquement une obligation spécifique à la charge de celle-ci, et un droit subjectif corrélatif au bénéfice du créancier. Si la succession d'Etats avait pour effet d'éteindre purement et simplement la garantie et ainsi d'exonérer l'Etat prédécesseur d'une de ses obligations, cela entraînerait la disparition injustifiée d'un droit du créancier. Le problème n'est donc pas de connaître le sort de la dette propre du territoire dépendant — celle-ci est en fait, semble-t-il, généralement assumée par l'Etat nouvellement indépendant — mais de savoir ce que devient le support de cette dette, fourni en forme de garantie, par la puissance administrante. Autrement dit, il n'est pas question de la succession à la dette propre du territoire dépendant, mais de la succession à l'obligation de l'Etat prédécesseur greffée sur la dette du territoire.

56) La pratique suivie par la BIRD à cet égard paraît claire. La Banque se tourne d'abord vers l'Etat nou-

le territoire dépendant lui-même.) Cette catégorie de dettes étant extrêmement rare, il a été décidé de ne pas en tenir compte dans le présent contexte.

⁴⁴ Voir, ci-dessus, commentaire de l'article 31, par. 41 à 43.

⁴⁵ Voir, par exemple, le contrat de garantie (Rhodésie du Nord, projet de chemins de fer en Rhodésie) entre le Royaume-Uni et la BIRD, signé à Washington le 11 mars 1953 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 172, p. 115).

vement indépendant, car elle considère que les contrats d'emprunts signés par le territoire dépendant ne sont pas affectés par la succession d'Etats aussi longtemps que le débiteur demeure identifiable. Aux fins de ces contrats d'emprunt, la BIRD semble considérer en quelque sorte que la succession d'Etats n'a pas modifié l'identité de l'entité qui existait avant l'indépendance. Cependant, la Banque considère — et l'Etat prédécesseur qui a garanti l'emprunt ne nie nullement — que le contrat de garantie continue à développer ses effets juridiques après l'indépendance du territoire, de sorte que la BIRD peut à tout moment se retourner contre l'Etat prédécesseur si l'Etat successeur est défaillant. La pratique de la Banque mondiale montre que l'Etat prédécesseur ne peut se libérer de son obligation de garantie à titre de débiteur principal que si un nouveau contrat est conclu en ce sens entre la BIRD, l'Etat successeur et l'Etat prédécesseur, ou entre les deux premiers pour libérer le dernier de toutes charges et obligations qu'il assumait du fait de la garantie qu'il avait antérieurement consentie.

57) Tenant compte de ces considérations, la Commission estime qu'il suffit de noter qu'une succession d'Etats n'affecte pas, en tant que telle, une garantie donnée par un Etat prédécesseur pour une dette assumée par un de ses anciens territoires dépendants.

58) Recherchant une solution générale à la question du sort des dettes d'Etat de l'Etat prédécesseur lors de la naissance d'un Etat nouvellement indépendant, certains auteurs ont mis l'accent sur le critère de l'utilité ou de l'avantage réel que l'ancien territoire dépendant a retiré de l'emprunt⁴⁵⁶. Encore qu'un tel critère puisse paraître utile à première vue, il est clair que, si l'on en faisait la règle fondamentale régissant la question dont il s'agit, il serait d'une application extrêmement malaisée dans les faits. Au cours d'un colloque organisé à Accra par l'UNITAR en 1971, la question a été soulevée ainsi :

Pour justifier la transmission des dettes à l'Etat nouvellement indépendant, on a avancé [...] que, puisque, dans la plupart des cas, la puissance métropolitaine avait conclu des arrangements fiscaux distincts pour la colonie, il serait possible de déterminer la nature et l'étendue de ces dettes. Un orateur a fait valoir que toute dette contractée au nom d'une colonie donnée n'avait pas nécessairement été utilisée au profit de cette dernière. Pour lui, le facteur déterminant était peut-être la nature de l'usage — au profit ou non du territoire — qui avait été fait de la dette. Ce point de vue a paru acceptable dans l'ensemble à plusieurs participants, mais des doutes ont été exprimés quant à la manière dont la théorie de l'utilité pouvait, en pratique, être appliquée : qui devait déterminer le montant de la dette utilisée en fait au profit de la colonie et de quelle manière⁴⁵⁷ ?

59) S'il s'agit de prêts consentis à la puissance administrante en vue du développement du territoire dépendant (critère de la destination et de l'affectation), il ne faut pas perdre de vue le contexte colonial dans lequel le développement du territoire peut intervenir à la suite de ces prêts. Il n'est nullement certain que l'investissement considéré n'ait pas profité avant tout à un peuplement colonisateur étranger ou à l'économie métro-

politaine de la puissance administrante⁴⁵⁸. Même si cet Etat a conservé quelque « trace » de cet investissement, par exemple sous la forme d'infrastructures de travaux publics, ces infrastructures peuvent être périmées ou inutilisables, dans le contexte de la décolonisation, avec la nouvelle orientation de l'économie ou les nouvelles priorités dans la planification décidées par l'Etat nouvellement indépendant.

60) Un autre facteur dont il faut tenir compte dans l'élaboration d'une règle générale concernant l'objet de cet article est la capacité de l'Etat nouvellement indépendant de payer les dettes de l'Etat prédécesseur qui lui reviennent. Ce facteur a fait son apparition dans la pratique des Etats à propos de cas autres que ceux d'Etats nouvellement indépendants. Dans l'*Affaire de l'indemnité russe*⁴⁵⁹, de 1912, la Cour permanente d'arbitrage a reconnu que

L'exception de la force majeure [...] est opposable en droit international public aussi bien qu'en droit privé; le droit international doit s'adapter aux nécessités politiques⁴⁶⁰.

Les traités de paix conclus après la fin de la première guerre mondiale paraissent indiquer que, dans la répartition des dettes de l'Etat prédécesseur entre les divers Etats successeurs, il était tenu compte, dans certains cas, de la capacité financière de ces derniers, au sens de capacité de paiement future (ou capacité contributive)⁴⁶¹. Un auteur cite un exemple de la pratique des Etats en 1932, dans lequel l'Etat créancier (Etats-Unis d'Amérique) a déclaré, dans une note adressée à l'Etat débiteur (Royaume-Uni), que le principe de la capacité de paiement n'exige pas que le débiteur étranger paie jusqu'à la pleine limite de sa capacité présente ou future, car aucun règlement oppressif et qui retarde le relèvement et le progrès du débiteur étranger n'est conforme à l'intérêt bien compris du créancier⁴⁶².

61) Transposées dans le cadre de la succession aux dettes dans le cas des Etats nouvellement indépendants, ces considérations relatives à la capacité financière du débiteur revêtent beaucoup d'importance pour la recherche d'une règle fondamentale régissant une telle succession. La Commission n'ignore pas que, dans les cas de « défaillances d'Etats », il s'agit de dettes déjà reconnues par le débiteur et mises à sa charge, alors que dans les hypothèses qui nous occupent la dette n'est pas encore « attribuée » à l'Etat successeur et que tout le problème préalable est de savoir si l'Etat nouvellement indépendant doit être juridiquement chargé de telle dette avant de savoir s'il peut financièrement l'assumer. Néanmoins, les deux questions doivent être liées si l'on entend apporter des solutions concrètes et justes à des situations dans lesquelles

⁴⁵⁸ On peut mentionner le paragraphe 2 de l'article 255 du Traité de Versailles (cf. note 342 ci-dessus, qui prévoit que

« En ce qui concerne la Pologne, la fraction de la dette dont la Commission des réparations attribuera l'origine aux mesures prises par les Gouvernements allemand et prussien pour la colonisation allemande de la Pologne sera exclue de l'attribution à faire en exécution de l'article 254. »

⁴⁵⁹ Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XI (publication des Nations Unies, numéro de vente : 61.V.4), p. 421.

⁴⁶⁰ *Ibid.*, p. 443.

⁴⁶¹ Voir Rousseau, *Droit international public (op. cit.)*, p. 442 à 447, 464 à 466, et Feilchenfeld, *op. cit.*, p. 458 à 461 et 852 à 856.

⁴⁶² Jèze, « Les défaillances d'Etat », *loc. cit.*, p. 392.

⁴⁵⁶ Sánchez de Bustamante y Sirvén, *op. cit.*, p. 296 et 297.

⁴⁵⁷ Rapport du Colloque régional des Nations Unies sur le droit international pour l'Afrique, tenu à Accra (Ghana) du 14 au 28 janvier 1971, organisé par l'UNITAR à l'invitation du Gouvernement ghanéen, p. 9.

il vaut mieux prévenir que guérir. On peut se demander à quoi sert d'affirmer dans une règle la transmissibilité de certaines dettes à l'Etat nouvellement indépendant si l'on sait par avance que sa détresse économique et financière est telle qu'il lui sera impossible de payer ces dettes⁶³. Il est vrai que pour tenir compte expressément de la « capacité financière » d'un Etat dans un projet d'article, il faudrait recourir à une formulation assez vague, ce qui risquerait d'ouvrir la porte à des abus. Mais, inversement, il n'est pas possible ni réaliste d'ignorer les limites raisonnables au-delà desquelles la prise en charge des dettes serait destructrice pour le débiteur et sans résultat pour le créancier lui-même.

62) Les observations générales qui précèdent sur la capacité de payer doivent être considérées par rapport aux faits nouveaux qui se produisent dans les relations internationales contemporaines mettant en jeu le principe de la souveraineté permanente de tous les peuples sur leurs richesses et leurs ressources naturelles, lequel constitue un élément fondamental du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes⁶⁴. Ce principe, qui se dégage de la pratique des Nations Unies, revêt une importance capitale dans le contexte de la capacité financière des Etats nouvellement indépendants de succéder aux dettes d'Etat de l'Etat prédécesseur qui ont pu être liées à ces ressources (par exemple si des ressources ont été affectées à la garantie d'une dette). La question classique de la « capacité de payer » doit donc être considérée dans son contexte contemporain, compte tenu de la situation financière actuelle des Etats nouvellement indépendants ainsi que des répercussions du droit prééminent des peuples à disposer d'eux-mêmes et du principe de la souveraineté permanente de chaque peuple sur ses richesses et ses ressources naturelles.

63) Cherchant à formuler une règle de base applicable à la succession des Etats nouvellement indépendants aux dettes de l'Etat prédécesseur, la Commission s'est inspirée de l'Article 55 de la Charte des Nations Unies :

En vue de créer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, les Nations Unies favoriseront :

a. le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social;

b. la solution des problèmes internationaux dans les domaines économique, social, de la santé publique et autres problèmes connexes, et la coopération internationale dans les domaines de la culture intellectuelle et de l'éducation.

[...]

La stabilité et le bon ordre dans les relations entre les Etats — qui sont indispensables à l'établissement entre eux de relations pacifiques et amicales — sont inséparables du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes ainsi que des efforts que fait aujourd'hui l'ensemble de la commu-

⁶³ « La reconstruction de leur économie par plusieurs Etats a mis en question la continuité des arrangements économiques et financiers pris par les anciennes puissances coloniales ou par leurs administrations territoriales. » (ILA, *op. cit.*, p. 102.) [Tr. du Secrétariat.]

⁶⁴ Voir, ci-dessus, commentaire de l'article 14, par. 26 à 29.

nauté internationale pour instaurer les conditions d'un progrès économique et social et trouver des solutions aux problèmes économiques internationaux. Ni la pratique des Etats ni la doctrine n'apportent de réponse claire et cohérente à la question du sort des dettes d'Etat de l'ancienne puissance métropolitaine. La Commission a donc conscience que l'élaboration des règles qui régiront la question à l'examen implique nécessairement une part de développement progressif du droit. La pratique des Etats révèle l'existence de conflits de principes, de solutions fondées sur des compromis sans référence explicite à aucun principe et de graves divergences de vues qui persistent bien des années après le prétendu règlement d'une succession d'Etats. Néanmoins, il est vrai que, dans de nombreux cas, les dettes d'Etat de l'Etat métropolitain prédécesseur n'ont pas été transmises à l'Etat nouvellement indépendant. La Commission est bien obligée d'admettre certaines réalités de la vie internationale contemporaine, en particulier la lourde charge de la dette, qui a des incidences sur la situation financière d'un certain nombre d'Etats nouvellement indépendants. Elle ne peut pas non plus méconnaître, dans la formulation des règles juridiques régissant la succession aux dettes publiques dans le cadre de la décolonisation, les conséquences juridiques du droit fondamental des peuples à disposer d'eux-mêmes et du principe de la souveraineté permanente de tous les peuples sur leurs richesses et leurs ressources naturelles. La Commission a envisagé la possibilité d'élaborer une règle fondamentale prévoyant le passage des dettes lorsque le territoire dépendant en retirait effectivement un avantage. Mais, comme il est indiqué plus haut (par. 58 et 59), ce critère à lui seul semble difficilement applicable et ne permet pas de résoudre de façon durable et à l'amiable les problèmes qui se posent. Il convient de ne pas oublier que la question à l'examen — la succession d'un Etat nouvellement indépendant aux dettes d'Etat d'une puissance métropolitaine — se situe entièrement dans le cadre de la colonisation, ce qui fait intervenir des considérations particulières et uniques, qui ne jouent pas dans d'autres types de succession d'Etats. Cela implique aussi que l'on évite d'employer des expressions générales telles que « proportion équitable », qui se sont révélées justes dans d'autres types de succession mais qui soulèveraient de graves difficultés d'interprétation et pourraient entraîner des abus dans le cadre de la décolonisation.

64) A la lumière de toutes les considérations qui précèdent, la Commission a décidé d'adopter, en tant que règle fondamentale, la règle de l'intransmissibilité de la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur. Cette règle est énoncée dans la *première partie du paragraphe 1* de l'article 36, qui dispose : « aucune dette d'Etat de l'Etat prédécesseur ne passe à l'Etat nouvellement indépendant... ». Ayant ainsi posé la règle fondamentale de l'intransmissibilité, la Commission n'a cependant pas voulu exclure la possibilité — importante — d'un accord valable et librement conclu entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur sur la succession en matière de dettes d'Etat. La Commission savait pertinemment que les Etats nouvellement indépendants ont souvent besoin d'investissements en capitaux et qu'elle devait éviter de formuler des règles

susceptibles de dissuader les Etats ou les organisations financières internationales de fournir l'aide nécessaire. La *deuxième partie du paragraphe 1* de l'article est donc conçue dans l'esprit des autres dispositions du projet, qui encouragent l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur à régler la question du passage des dettes d'Etat par voie d'accord entre eux. Il faut évidemment souligner que ces accords doivent être valablement conclus, conformément à la volonté librement exprimée des deux parties. Afin de faire mieux ressortir cette considération, la deuxième partie du paragraphe 1 a été libellée de manière à préciser les conditions nécessaires à la conclusion d'un tel accord. C'est ainsi qu'en premier lieu la dette de l'Etat prédécesseur doit être « liée à son activité dans le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats ». Ce libellé reprend d'une façon générale celui d'autres articles du projet, déjà adoptés, relatifs à la succession en matière de biens d'Etat (voir, en particulier, art. 13, 14, 16 et 17). Il vise manifestement à exclure les dettes de l'Etat prédécesseur qui n'ont absolument rien à voir avec ses activités de puissance métropolitaine dans le territoire dépendant concerné. En second lieu, cette dette de l'Etat prédécesseur, se rapportant à son activité dans le territoire en question, doit être rattachée aux « biens, droits et intérêts qui passent à l'Etat nouvellement indépendant ». Si l'Etat successeur succède à certains biens, droits et intérêts de l'Etat prédécesseur, ainsi que le prévoit l'article 14, il va de soi qu'un accord sur la succession aux dettes d'Etat doit tenir compte des obligations dont ces biens, droits et intérêts peuvent être grevés. Les articles 14 et 36 sont donc étroitement liés à cet égard. Si l'on a généralement évité d'employer le critère de l'« avantage réel », on peut constater que certains éléments de ce critère ont été utilement repris ici : la transmission des dettes peut être réglée par voie d'accord eu égard à la transmission des avantages (biens, droits et intérêts) auxquels ces dettes sont liées.

65) Si les parties à l'accord envisagé au paragraphe 1 peuvent librement convenir des dispositions à inclure dans cet accord, la Commission a jugé nécessaire de prévoir une clause de sauvegarde garantissant que ces dispositions ne méconnaîtront pas la capacité financière de l'Etat nouvellement indépendant de succéder à l'Etat prédécesseur et n'enfreindront pas le principe de la souveraineté permanente de chaque peuple sur ses richesses et ressources naturelles. Cette clause de sauvegarde, qui est prévue au *paragraphe 2*, est particulièrement nécessaire dans le cas d'un accord du type mentionné au paragraphe 1, c'est-à-dire de l'accord conclu entre une ancienne puissance métropolitaine et une de ses anciennes dépendances. Au paragraphe 2, on a voulu souligner une fois de plus que l'accord doit être conclu par les deux parties sur un pied d'égalité. C'est ainsi que les accords visant à établir des liens « spéciaux » ou « privilégiés » entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur (souvent appelés « accords de dévolution »), qui en fait imposent aux Etats nouvellement indépendants des conditions ruineuses pour leur économie, ne peuvent être considérés comme le type d'accord envisagé au paragraphe 1. Cet article présuppose, et le paragraphe 2 a pour objet de renforcer cette supposition, que les accords seront négociés dans le plein respect des principes de l'auto-

détermination politique et de l'indépendance économique — d'où la mention expresse du principe de la souveraineté permanente de chaque peuple sur ses richesses et ses ressources naturelles et des équilibres économiques fondamentaux⁴⁶⁵ de l'Etat nouvellement indépendant. Cette dernière expression, « équilibres économiques fondamentaux », doit être interprétée dans un sens large, visant les facteurs économiques, financiers (y compris les dettes) et autres qui assurent les équilibres fondamentaux d'un Etat nouvellement indépendant.

66) La Commission voudrait en outre rappeler certaines décisions relatives à d'autres articles du projet qui influent sur l'article 36. L'expression « Etat nouvellement indépendant » a déjà été définie au paragraphe 1, al. e, de l'article 2 du projet. Comme l'article 14, l'article 36 doit s'appliquer aux cas dans lesquels l'Etat nouvellement indépendant est formé de deux ou plusieurs territoires dépendants. L'article s'applique également aux cas où un territoire dépendant devient partie du territoire d'un Etat autre que l'Etat qui avait la responsabilité de ses relations internationales⁴⁶⁶. La Commission n'a pas jugé nécessaire de traiter du cas, absolument clair, des dettes de l'Etat prédécesseur dues au territoire dépendant, qui continuent d'être payables à l'Etat nouvellement indépendant après la date de la succession d'Etats.

67) Lorsque l'article 36 avait été adopté en première lecture par la Commission à sa vingt-neuvième session, en 1977, certains membres de la CDI n'avaient pas été en mesure d'en approuver le texte et avaient exprimé des réserves et des doutes à son sujet. Un membre avait en outre formulé des réserves sur certains paragraphes du commentaire de cet article⁴⁶⁷. Le même membre avait alors proposé pour l'article une variante⁴⁶⁸, qui

⁴⁶⁵ A cet égard, on appellera l'attention sur le fait que le mot « déséquilibres » figure à l'alinéa b du paragraphe 2 de l'article 60 du Traité instituant la Communauté européenne de charbon et de l'acier (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 261, p. 190) et à l'alinéa g de l'article 3 du Traité instituant la Communauté économique européenne (*ibid.*, vol. 294, p. 26).

⁴⁶⁶ Voir par. 75 ci-dessus.

⁴⁶⁷ Ce membre avait élevé des objections contre les paragraphes 39 à 50 du commentaire de 1977 (voir par. 39 à 48 ci-dessus du présent commentaire), notamment parce qu'ils contenaient, selon lui, un exposé et une analyse économiques qui n'étaient pas du domaine de compétence de la Commission et qui étaient, à certains égards, sujets à caution. Ce membre avait également jugé important de relever qu'un certain nombre d'Etats étaient en désaccord avec les passages de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats et de la Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international cités aux paragraphes 27 et 28 du commentaire de l'article 14.

⁴⁶⁸ Ce texte (A/CN.4/L.257) est libellé comme suit :

« Article 22. — Etats nouvellement indépendants »

« 1. Aucune dette contractée par l'Etat prédécesseur au nom ou pour le compte d'un territoire qui est devenu un Etat nouvellement indépendant ne passe à l'Etat nouvellement indépendant, à moins que la dette ne se rapporte à des biens, droits et intérêts dont l'Etat nouvellement indépendant est bénéficiaire et que le passage de la dette ne soit équitablement proportionné aux avantages que l'Etat nouvellement indépendant a tirés ou tire des biens, droits et intérêts en question.

« 2. Tout accord conclu entre l'Etat prédécesseur et l'Etat nouvellement indépendant pour l'application des principes énoncés au paragraphe précédent tiendra dûment compte de la souveraineté permanente de l'Etat nouvellement indépendant sur ses richesses et ressources naturelles, conformément au droit international. »

avait été approuvée par quelques membres jusqu'à un certain point. Pour ce qui est de la question de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles, la préférence de ce membre est allée à la terminologie utilisée dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques⁴⁶⁹.

Article 37. — Unification d'Etats

Lorsque deux ou plusieurs Etats s'unissent et forment ainsi un Etat successeur, les dettes d'Etat des Etats prédécesseurs passent à l'Etat successeur.

Commentaire

1) L'article 37, qui concerne le passage des dettes d'Etat en cas d'unification d'Etats, correspond à l'article 15 figurant dans la deuxième partie, relative à la succession en matière de biens d'Etat et à l'article 27 figurant dans la troisième partie, relative à la succession en matière d'archives d'Etat. Il n'est donc pas nécessaire d'indiquer à nouveau ce que recouvre exactement le type de succession en question⁴⁷⁰.

2) Lorsque deux ou plusieurs Etats s'unissent et forment ainsi un Etat successeur, il semble logique que celui-ci succède aux dettes de ceux-là, de même qu'il succède à leurs biens. *Res transit com suo onere* : cette règle de base est énoncée dans le paragraphe unique de l'article. Elle est généralement acceptée par la doctrine. Un auteur écrit par exemple que, « quand des Etats fusionnent pour former un Etat nouveau, leurs dettes tombent à la charge de cet Etat⁴⁷¹ ».

3) Dans la pratique des Etats, il semble qu'il n'y ait que quelques cas où le passage des dettes d'Etat, lors d'une unification d'Etats, ait été réglé au niveau *international*; habituellement, les questions relatives aux dettes d'Etat ont été réglées par le droit *interne* des Etats. L'union de la Belgique et des Pays-Bas en vertu d'un Acte du 21 juillet 1814⁴⁷² constitue un exemple d'arrangement international. L'article I^{er} de l'Acte disposait :

Cette réunion devra être intime et complète de façon que les deux pays ne forment qu'un seul et même Etat, régi par la Constitution déjà établie en Hollande, et qui sera modifiée d'un commun accord d'après les nouvelles circonstances.

Du caractère « intime et complet » de la fusion ainsi réalisée, l'article VI de l'Acte conclut tout naturellement que :

Les charges devant être communes, ainsi que les bénéfiques, les dettes contractées jusqu'à l'époque de la réunion par les provinces hollandaises d'un côté et par les provinces belges de l'autre seront à la charge du Trésor général des Pays-Bas.

L'acte du 21 juillet 1814 a été par la suite annexé à l'Acte du Congrès de Vienne⁴⁷³, et l'article VI précité a été à plusieurs reprises invoqué pour servir de fil conducteur au partage des dettes entre la Hollande et la Belgique.

4) Comme autre exemple, on peut citer l'unification de l'Italie — exemple un peu ambigu, car la doctrine a donné des qualifications contradictoires du phénomène de la formation de l'unité italienne. Selon le résumé qu'en fait un auteur :

Le Royaume d'Italie a été considéré par certains comme un agrandissement du royaume de Sardaigne, en ce que le royaume d'Italie se serait formé par le moyen d'annexions successives au royaume de Sardaigne; il a été considéré par d'autres comme un nouveau sujet formé par la fusion de tous les anciens Etats italiens, y compris le royaume de Sardaigne, qui pour autant aurait cessé d'exister⁴⁷⁴.

D'une façon générale, le royaume d'Italie a reconnu en 1860 les dettes des Etats autrefois séparés et a maintenu la pratique déjà inaugurée par le Roi de Sardaigne. C'est ainsi que le Traité de Vienne, du 3 octobre 1866⁴⁷⁵, par lequel « Sa Majesté l'Empereur d'Autriche [consentait] à la réunion du Royaume lombardo-vénitien au Royaume d'Italie » (art. III), contenait un article VI qui disposait :

Le Gouvernement italien prendra à sa charge : 1° la partie du Monte-Lombardo-Veneto qui est restée à l'Autriche en vertu de la convention conclue à Milan en 1860 pour l'exécution de l'article 7 du Traité de Zurich⁴⁷⁶; 2° les dettes ajoutées au Monte-Lombardo-Veneto depuis le 4 juin 1859 jusqu'au jour de la conclusion du présent Traité; 3° une somme de 35 millions de florins, valeur autrichienne, argent effectif, pour la partie de l'emprunt de 1854 afférente à la Vénétie pour le prix du matériel de guerre non transportable. [...]

5) On peut aussi mentionner certains traités relatifs à l'unification d'Etats d'Amérique centrale. Le Traité du 15 juin 1897, conclu par le Costa Rica, El Salvador, le Guatemala, le Honduras et le Nicaragua⁴⁷⁷ et portant formation de la République de l'Amérique centrale, ainsi que le Pacte d'union de l'Amérique centrale, du 19 janvier 1921⁴⁷⁸, conclu par le Costa Rica, El Salvador, le Guatemala et le Honduras après la dissolution de la République de l'Amérique centrale, contiennent quelques dispositions relatives au sort des dettes. Ces traités concernaient plus directement la répartition des dettes entre les parties composantes dudit Etat unifié, mais il ne fait pas de doute que, dans ses relations internationales, le nouvel Etat dans son ensemble assumait les dettes qui avaient été celles des divers Etats prédécesseurs. Le traité de 1897, selon lequel l'union « avait pour seul objet le maintien dans ses relations internationales d'une entité unique » (art. III), disposait que :

⁴⁷³ *Ibid.*, p. 379. Voir aussi Feilchenfeld, *op. cit.*, p. 123 et 124.

⁴⁷⁴ D. Anzilotti, *Cours de droit international*, traduction française de G. Gidel d'après la 3^e édition italienne, Paris, Sirey, 1929, vol. I, p. 185.

⁴⁷⁵ G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Gottingue, Dieterich, 1873, t. XVIII, p. 405 et 406.

⁴⁷⁶ Le Traité de Zurich du 10 novembre 1859, conclu entre l'Autriche et la France, cédait la Lombardie à la France. Le « nouveau Gouvernement de la Lombardie » devait, en vertu de l'article 7 de ce traité, prendre à sa charge les trois cinquièmes de la dette du Monte-Lombardo-Veneto (*ibid.*, 1860, t. XVI, partie II, p. 518).

⁴⁷⁷ *Ibid.*, 2^e série, Leipzig, Dieterich, 1905, t. XXXII, p. 279.

⁴⁷⁸ SDN, *Recueil des Traités*, vol. V, p. 9.

⁴⁶⁹ Résolution 2200 A (XXI) de l'Assemblée générale en date du 16 décembre 1966, annexe.

⁴⁷⁰ Voir, ci-dessus, commentaire de l'article 15, par. 1 et 2.

⁴⁷¹ Fauchille, *op. cit.*, p. 380.

⁴⁷² Acte signé par le Secrétaire d'Etat de S. A. R. le prince des Pays-Bas pour l'acceptation de la souveraineté des provinces belges sur les bases convenues, La Haye, 21 juillet 1814 [G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil des traités (op. cit.)*, 1887, t. II (1814-1815) [réimpr.], p. 38].

Les obligations pécuniaires ou autres qui sont contractées ou qui seront contractées dans l'avenir par l'un des Etats seront matière à responsabilité individuelle (art. XXXVII).

Le Pacte de 1921 dispose que le Gouvernement fédéral administrera les finances nationales, qui seront distinctes de celles des Etats composants, et que les Etats composants « continueront à faire le service de leur dette intérieure et extérieure » (art. V, par. *m*). Il ajoute :

Le Gouvernement fédéral devra veiller à ce que ce service soit régulièrement effectué et à ce que l'on y affecte les sommes prévues à cet effet.

6) Comme on l'a indiqué plus haut, c'est généralement le droit interne des Etats qui règle les questions relatives aux dettes d'Etat. Ces dispositions de droit déterminent souvent la répartition interne des dettes d'Etat et n'intéressent donc pas directement le présent article. On peut néanmoins citer quelques exemples parce qu'elles supposent que les dettes d'Etat de l'Etat prédécesseur passent à l'Etat successeur (sinon, la question de leur répartition entre les parties composantes ne se poserait pas).

7) L'union de l'Autriche et de la Hongrie reposait essentiellement sur deux instruments : la « loi [autrichienne] concernant les affaires communes à tous les pays de la Monarchie autrichienne et la manière de les traiter », du 21 décembre 1867, et la « loi hongroise [n° 12] relative aux objets d'intérêt commun qui existent entre les pays de la Couronne de Hongrie et les autres pays soumis à la souveraineté de Sa Majesté et la manière de les traiter », du 12 juin 1867⁴⁷⁹. La loi autrichienne disposait, en son article 4 que :

La contribution aux charges de la dette publique préexistante sera déterminée par un accord à intervenir entre les deux moitiés de l'Empire.

La loi hongroise n° 12 de 1867 contenait, pour sa part, les articles suivants :

Art. 53. — En ce qui concerne les dettes publiques, la Hongrie, à raison de sa situation constitutionnelle, ne peut être obligée, en droit strict, à des dettes contractées sans le consentement du pays légalement exprimé.

Art. 54. — Toutefois, la présente Diète a déjà déclaré « que si un véritable régime constitutionnel vient à être réellement appliqué, aussitôt que possible, dans notre pays, et aussi dans les autres pays de Sa Majesté, elle est prête, par des considérations d'équité et des motifs politiques, à dépasser la mesure de ses obligations légitimes, et à faire ce qui sera compatible avec l'indépendance et les droits constitutionnels du pays, pour que les autres pays de Sa Majesté, et la Hongrie avec eux, ne soient pas ruinés sous le poids des charges accumulées sous le régime du pouvoir absolu, et pour détourner les fâcheuses conséquences de la funeste période qui vient de s'écouler.

Art. 55. — A raison de cette considération, et seulement sur ce fondement, la Hongrie est prête à prendre à sa charge une portion des dettes publiques, et à conclure un accord à cet effet, après négociations préalables, avec les autres pays de Sa Majesté, comme un peuple libre avec un peuple libre.

8) La Constitution de la Fédération de Malaisie (1957)⁴⁸⁰ contenait un long article 167 intitulé « Droits, responsabilités et obligations », où figuraient les dispositions suivantes :

1. [...] la Fédération assumera, à compter du jour de la Merdeka [Jour de l'union], les droits, responsabilités et obligations :

a) De Sa Majesté en ce qui concerne le Gouvernement de la Fédération et

b) Du Gouvernement de la Fédération ou de tout haut fonctionnaire agissant en son nom.

2. [...] les Etats respectifs assumeront, à compter du jour de la Merdeka, les droits, responsabilités et obligations :

a) De Sa Majesté en ce qui concerne le Gouvernement de Malacca ou le Gouvernement de Penang,

b) De Leurs Excellences les chefs d'Etat en ce qui concerne le gouvernement des Etats, et

c) Des gouvernements des Etats.

Ces dispositions semblent donc indiquer que chaque ordre étatique n'était concerné que par l'actif et le passif de sa sphère particulière. Le partage des « droits, responsabilités et obligations » s'opérait compte tenu de la répartition des compétences établie entre la Fédération et les Etats membres. Les dettes contractées étaient donc laissées à la charge des Etats pour les matières qui, à compter du Jour de l'union, entraient dans leurs domaines de compétence respectifs. L'article 167 poursuivait :

3. Tous les droits, responsabilités et obligations concernant une question qui, au jour de la Merdeka, était de la responsabilité du gouvernement de la Fédération, mais qui à cette date entre dans le domaine de responsabilité du gouvernement d'un Etat, échoient à cet Etat à compter de ce jour.

4. Tous les droits, responsabilités et obligations concernant une question qui, au jour de la Merdeka, était de la responsabilité du gouvernement d'un Etat, mais qui à cette date entre dans le domaine de responsabilité du gouvernement fédéral, échoient à la Fédération à compter de ce jour.

9) La Malaisie a succédé à la Fédération de Malaisie en 1963. Le projet de loi qui figure en annexe à l'Accord relatif à la Malaisie et qui est entré en vigueur le 16 septembre 1963 contenait, dans son livre IV (Dispositions transitoires et temporaires), une section 76 intitulée « Succession aux droits, engagements et obligations », qui disposait notamment :

1) Tous les droits, engagements et obligations se rapportant à toute question dont, immédiatement avant le Jour de la Malaisie, la responsabilité incombait au gouvernement d'un Etat de Bornéo ou de Singapour, mais dont, au Jour de la Malaisie, la responsabilité passe au Gouvernement fédéral, seront, à cette date, dévolus à la Fédération, à moins que le Gouvernement fédéral et le gouvernement de l'Etat n'en décident autrement.

2) Les dispositions de la présente section ne s'appliquent pas aux droits, engagements ou obligations relevant des dispositions de la section 75, et elles n'ont pas non plus pour effet de faire passer quiconque du service de l'Etat au service de la Fédération ou d'affecter de toute autre manière les droits, engagements ou obligations découlant de ce service ou de tout contrat d'emploi; toutefois, sous réserve de ce qui précède, dans la présente section, les droits, engagements et obligations englobent les droits, engagements et obligations découlant de contrats ou d'autres sources.

[...]

4) Dans la présente section, les références au gouvernement d'un Etat englobent le gouvernement des territoires compris dans cet Etat avant le Jour de la Malaisie⁴⁸¹.

Il est à noter que des dispositions semblables figurent dans les Constitutions des différents Etats membres de la Fédération. C'est ainsi que l'article 50 de la Constitution de l'Etat de Sabah (Droits, engagements et obligations) dispose :

1) Tous les droits, engagements et obligations de Sa Majesté à l'égard du Gouvernement du Bornéo septentrional deviendront, à

⁴⁷⁹ F.-R. Daresté et P. Daresté, *Les constitutions modernes*, t. I, 3^e éd. Paris, Challamel, 1910, p. 394 et suiv. (pour la loi autrichienne), et p. 403 et suiv. (pour la loi hongroise).

⁴⁸⁰ Texte français dans : *Notes et études documentaires*, Paris, La documentation française, n° 516, mars 1959.

⁴⁸¹ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 750, p. 291.

l'entrée en vigueur de la présente Constitution, des droits, engagements et obligations de l'Etat⁴⁶².

10) La constitution provisoire de la République arabe unie, du 5 mars 1958⁴⁶³, bien que peu explicite pour ce qui concerne la succession aux dettes des deux Etats prédécesseurs, l'Egypte et la Syrie, dispose en son article 29 :

Le Gouvernement ne pourra pas contracter d'emprunt ou s'engager dans un projet dont la réalisation nécessiterait des fonds du Trésor de l'Etat pour une durée d'une ou plusieurs années, sauf avec le consentement de l'Assemblée nationale.

Cette disposition peut être interprétée comme réservant à l'autorité législative de la RAU, à l'exclusion de la Syrie et de l'Egypte, le pouvoir de contracter des emprunts. Si, par ailleurs, on considère que l'article 70 prévoit un budget commun aux deux provinces, on peut se trouver autorisé à conclure avec un éminent auteur que « la RAU semble avoir été la seule entité compétente pour assurer le service des dettes des deux provinces »⁴⁶⁴.

Article 38. — Séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat

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

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

Article 39. — Dissolution d'un Etat

Lorsqu'un Etat prédécesseur se dissout et cesse d'exister et que les parties de son territoire forment deux ou plusieurs Etats, et à moins que les Etats successeurs n'en conviennent autrement, la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur passe aux Etats successeurs dans des proportions équitables, compte tenu de toutes les circonstances pertinentes.

Commentaire des articles 38 et 39

1) Les questions de succession d'Etats visées aux articles 38 et 39 font pendant à celles qui sont traitées respectivement aux articles 16 et 17 dans la deuxième partie et aux articles 28 et 29 dans la troisième partie. Cela explique que l'on ait employé des formules introductives semblables dans les deux groupes d'articles pour en définir la portée. Les articles 38 et 39 concernent tous deux des cas où une partie ou des parties du territoire d'un Etat s'en séparent pour former un ou plusieurs Etats distincts. Ils diffèrent toutefois en ce

⁴⁶² *Ibid.*, p. 343. Voir aussi la Constitution de l'Etat de Sarawak, art. 48 (*ibid.*, p. 369), et la Constitution de l'Etat de Singapour, art. 104 (*ibid.*, p. 412).

⁴⁶³ Texte français dans *Articles et Documents. — Bulletin d'informations et de presse internationale*, Paris, La documentation française, n° 0629, 13 mars 1956.

⁴⁶⁴ O'Connell, *State Succession...* (*op. cit.*), p. 386 [tr. du Secrétariat]. On relèvera qu'à l'UNESCO les arriérés de contributions qui étaient dus à l'Organisation par l'Egypte et la Syrie avant leur union ont été considérés comme étant à la charge de la RAU (*Documentation concernant la succession d'Etats dans les manières autres que les traités* [publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F.77.V.9], p. 545).

que, dans le cas visé à l'article 38, l'Etat prédécesseur continue à exister, tandis que, dans le cas visé à l'article 39, il cesse d'exister après la séparation de parties de son territoire. A l'article 39 comme aux articles 17 et 29, ce dernier cas est désigné par l'expression « dissolution d'un Etat »⁴⁶⁵.

2) Pour établir la règle énoncée aux articles 38 et 39, la Commission a estimé que, sauf raison impérieuse s'y opposant, le passage de la dette d'Etat doit, dans les deux cas de succession visés par ces articles, être régi par une règle fondamentale commune, comme le sont les articles 16 et 17 relatifs aux biens d'Etat et les articles 28 et 29 relatifs aux archives d'Etat. C'est en partant de cette hypothèse que l'on examinera, dans les paragraphes qui suivent, la pratique des Etats et la doctrine.

3) La pratique des Etats est peu abondante pour ce qui est de la séparation d'une ou plusieurs parties du territoire d'un Etat. On peut toutefois mentionner quelques cas, dont l'un est celui de la création de l'Etat libre d'Irlande. Par le Traité du 6 décembre 1921, l'Irlande obtenait du Royaume-Uni la qualité de dominion et devenait l'Etat libre d'Irlande. Ce traité procédait au partage des dettes entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur dans les conditions suivantes :

L'Etat libre d'Irlande assumera une part de la dette publique du Royaume-Uni existante à la date du présent Traité et une part des pensions de guerre existantes à la même date dans une proportion qui sera jugée juste et équitable, en tenant compte de toute demande juste de l'Irlande, en raison de créances liquides et exigibles ou de demandes reconventionnelles, le total des sommes dues devant être déterminé, à défaut d'accord, par l'arbitrage d'une ou plusieurs personnes indépendantes, citoyens de l'Empire britannique⁴⁶⁶.

4) Un autre exemple est fourni par la séparation de Singapour, qui, après avoir adhéré à la Fédération de Malaisie en 1963, s'en est retirée et a accédé à l'indépendance en 1965. L'article VIII de l'Accord relatif à la constitution de Singapour en tant qu'Etat indépendant et souverain, détaché de la Malaisie, signé à Kuala Lumpur le 7 août 1965, dispose :

En ce qui concerne tout accord intervenu, avec la garantie du Gouvernement de la Malaisie, entre le Gouvernement de Singapour et tout autre pays ou personne morale, le Gouvernement de Singapour s'engage à entamer des négociations avec ledit pays ou ladite personne morale en vue de conclure un nouvel accord libérant le Gouvernement de la Malaisie des charges et obligations qu'il a assumées en vertu de ladite garantie, et le Gouvernement de Singapour s'engage en outre à indemniser pleinement le Gouvernement de la Malaisie pour toutes charges ou obligations qui pourraient lui incomber ou tout dommage qu'il pourrait subir du chef de ladite garantie⁴⁶⁷.

⁴⁶⁵ Voir, ci-dessus, commentaire des articles 16 et 17, par. 1.

⁴⁶⁶ Art. V du Traité du 6 décembre 1921 entre la Grande-Bretagne et l'Irlande (SDN, *Recueil des Traités*, vol. XXVI, p. 11).

⁴⁶⁷ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 563, p. 95.

La « Loi de 1965 portant modification, en ce qui concerne Singapour, de la Constitution de Malaisie et de la loi relative à la Malaisie » comporte aussi quelques dispositions se rapportant à la « succession aux droits, charges et obligations », notamment le paragraphe suivant :

« 9. Tous les biens, meubles et immeubles, ainsi que tous les droits, charges et obligations qui appartenaient ou incombait au Gouvernement de Singapour avant le Jour de l'indépendance de la Malaisie et qui, à cette date ou après cette date, ont été dévolus au Gouvernement de la Malaisie seront, le Jour de l'indépendance de Singapour, restitués ou dévolus à nouveau à Singapour, qui redeviendra propriétaire desdits biens ou titulaire desdits droits, charges et obligations. » (*Ibid.*, p. 101.)

5) Les deux exemples ci-dessus concernent des cas où la séparation s'est faite par accord entre l'Etat pré-décèsseur et l'Etat successeur. Cependant, il est loin d'être acquis que la séparation se produise toujours par voie d'accord. Par exemple, la répartition des dettes d'Etat entre le Bangladesh et le Pakistan semble ne pas avoir été réglée depuis l'échec des négociations qui se sont déroulées à Dacca du 27 au 29 juin 1974⁴⁸⁸. C'est là un des points qui distinguent nettement le cas de la séparation, visé à l'article 38, de celui du transfert d'une partie du territoire d'un Etat, sur lequel porte l'article 35. Il faut rappeler que ce dernier article concerne le transfert de territoires d'une étendue et d'une importance relativement modestes, opéré selon des procédures théoriquement pacifiques et, en principe, par voie d'accord entre l'Etat cédant et l'Etat bénéficiaire.

6) En ce qui concerne la dissolution d'un Etat, cas visé à l'article 39, on peut citer les précédents historiques suivants : dissolution de la Grande-Colombie (1829-1831); dissolution de l'Union de la Norvège et de la Suède (1905); disparition de l'Empire austro-hongrois (1919); disparition de la Fédération du Mali (1960); dissolution de la République arabe unie (1961); enfin, dissolution de la Fédération de Rhodésie et du Nyassaland (1963). On examinera ci-dessous certains de ces cas pour voir comment les parties concernées ont cherché à régler la question du passage de la dette d'Etat.

7) La Grande-Colombie, née en 1821 de la réunion de la Nouvelle-Grenade, du Venezuela et de l'Equateur, ne devait pas connaître une grande longévité. En une dizaine d'années, les luttes intestines eurent raison de l'union, dont la dissolution devait être totalement consommée en 1831⁴⁸⁹. Les Etats successeurs acceptèrent d'assumer la charge des dettes de l'union. Ce sont d'abord la Nouvelle-Grenade et l'Equateur qui en établirent le principe, par le Traité de paix et d'amitié entre les Etats de la Nouvelle-Grenade et de l'Equateur, conclu à Pasto le 8 décembre 1832. L'article VII de ce traité disposait :

Il a été convenu, et il est convenu par le présent Traité, de la manière la plus solennelle, ainsi qu'en vertu des législations des deux Etats, que la Nouvelle-Grenade et l'Equateur paieront la portion des dettes intérieure et extérieure qui peut leur être imputée, en leur qualité d'anciennes parties intégrantes de la République de Colombie, laquelle a reconnu lesdites dettes *in solidum*. En outre, chaque Etat s'engage à répondre du montant dont il aurait disposé et qui appartenait à ladite république⁴⁹⁰.

On peut citer également la Convention de Bogotà du 23 décembre 1834, conclue entre la Nouvelle-Grenade et le Venezuela, et à laquelle devait ensuite adhérer l'Equateur le 17 avril 1837⁴⁹¹. De ces deux derniers

textes, il résulte que les Etats successeurs devaient procéder à la répartition des dettes de la Grande-Colombie dans la proportion suivante : Nouvelle-Grenade : 50%; Venezuela : 28,5%; Equateur : 21,5%⁴⁹².

8) L'« affaire belgo-hollandaise » de 1830 avait nécessité l'intervention des cinq puissances de la Sainte-Alliance dans le cadre d'une conférence qui s'était ouverte à Londres en 1830 et qui ne trouva son épilogue qu'en 1839 dans le Traité de Londres du 19 avril⁴⁹³. Durant les neuf années de négociation, plusieurs documents avaient été nécessaires pour permettre l'apurement du contentieux des dettes du Royaume des Pays-Bas.

9) L'un de ces documents, le douzième Protocole de la Conférence de Londres, daté du 27 janvier 1831, préparé par les cinq puissances, a été le premier à proposer un mode de règlement relativement précis des dettes, qui devait figurer parmi les principes généraux mis en œuvre dans le projet de traité de Londres. Les cinq puissances tentèrent d'abord de justifier leur intervention en excipant du fait que « l'expérience [...] ne leur a que trop prouvé l'impossibilité absolue où les parties directement intéressées se trouveraient de s'entendre sur de tels objets, si la bienveillante sollicitude des cinq cours ne facilitait un accord »⁴⁹⁴. Elles invoquèrent d'autre part l'existence de précédents qu'elles auraient contribué à établir et qui « ont déjà donné lieu à des décisions dont les principes, loin d'être nouveaux, sont ceux qui ont régi de tout temps les relations réciproques des Etats, et que ces conventions spéciales conclues entre les cinq cours ont rappelés et consacrés. Ces conventions ne sauraient donc être changées dans aucun cas sans la participation des Puissances contractantes⁴⁹⁵. » L'un de ces précédents consacrés paraît être précisément, pour ces cinq monarchies, l'acte précité du 21 juillet 1814⁴⁹⁶ qui réalisa la réunion de la Belgique et des Pays-Bas. L'article VI de cet acte disposait :

Les charges devant être communes, ainsi que les bénéfiques, les dettes contractées jusqu'à l'époque de la réunion par les provinces hollandaises d'un côté et par les provinces belges de l'autre seront à la charge du Trésor général des Pays-Bas.

De cette disposition, les cinq puissances tirèrent la conclusion de principe 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 »⁴⁹⁷. En appliquant ce principe au cas des Pays-Bas, les cinq puissances ont conclu que « chaque pays devrait d'abord reprendre exclusivement à sa charge les dettes dont il était grevé avant la réunion », et que la Belgique

⁴⁸⁸ Rousseau, *Droit international public* (op. cit.), p. 454. D'après le même auteur, « le Bangladesh réclamait 56% de tous les biens communs, tout en restant très discret sur la division des dettes existantes — problème qu'il n'aurait voulu aborder qu'une fois résolu le partage de l'actif, ce à quoi se serait refusé le Pakistan » (ibid.).

⁴⁸⁹ Voir V.-L. Tapié, *Histoire de l'Amérique latine au XIX^e siècle*, Paris, Montaigne, 1945. Voir notamment le développement consacré au morcellement de la Grande-Colombie, p. 57 à 60.

⁴⁹⁰ G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil des traités*, Gottingue, Dieterich, 1838, t. XIII, p. 63 [tr. du Secrétariat].

⁴⁹¹ Convention sur la reconnaissance et la répartition des crédits actifs et passifs de la Colombie. Voir Feilchenfeld, op. cit., p. 296 à 298 (spécialement p. 286, où sont cités les articles pertinents de la Convention).

⁴⁹² Sánchez de Bustamante y Sirvén, op. cit., p. 337; Accioly, op. cit., p. 199; O'Connell, *State Succession...* (op. cit.), p. 388.

⁴⁹³ Voir G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil des traités*, Gottingue, Dieterich, 1842, t. XVI, seconde partie, p. 773. Les cinq puissances de la Sainte-Alliance étaient l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie.

⁴⁹⁴ Ibid., 1836, t. X, p. 164.

⁴⁹⁵ Ibid., p. 165.

⁴⁹⁶ Voir, ci-dessus, commentaire de l'article 37, par. 3 et note 472.

⁴⁹⁷ G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil des traités*, (op. cit.), t. X, p. 165.

devait en outre prendre à sa charge, « dans une juste proportion, les dettes contractées depuis l'époque de cette même réunion et pendant sa durée par le Trésor général du Royaume des Pays-Bas, telles qu'elles figurent au budget de ce Royaume »⁴⁹⁸. Cette conclusion a été incorporée dans les « Bases destinées à établir la séparation de la Belgique d'avec la Hollande », annexées au douzième Protocole. Les articles X et XI de ces « bases » étaient ainsi rédigés :

Art. X. — Les dettes du Royaume des Pays-Bas, telles qu'elles existent à la charge du Trésor royal, savoir 1° la dette active à l'intérêt; 2° la dette différée; 3° les différentes obligations du Syndicat d'amortissement; 4° les rentes remboursables sur les domaines avant hypothèques spéciales; seront réparties entre la Hollande et la Belgique, d'après la moyenne proportionnelle des contributions directes, indirectes, et des accises du Royaume acquittées par chacun des deux pays pendant les années 1827, 1828 et 1829.

Art. XI. — La moyenne proportionnelle dont il s'agit faisant tomber approximativement sur la Hollande 15/31 et sur la Belgique 16/31 des dettes ci-dessus mentionnées, il est entendu que la Belgique restera chargée d'un service d'intérêts correspondant⁴⁹⁹.

Ces dispositions soulevèrent les objections de la France, qui déclara que « le Gouvernement du Roi n'en a pas trouvé les bases assez équitables pour les admettre »⁵⁰⁰. A quoi les quatre cours interpellées devaient répondre que :

Le principe posé dans le Protocole n° 12 à l'égard de la dette a été le suivant : Lors de la formation du Royaume des Pays-Bas, moyennant l'union de la Hollande avec la Belgique, les dettes de ces deux pays, telles qu'elles existaient alors, furent, par le Traité de 1815, fondues ensemble en une même masse et déclarées dette nationale du Royaume-Uni. Il est donc nécessaire et juste que, lorsque la Hollande et la Belgique se séparent, chacune reprenne la dette dont elle était chargée avant leur union et que ces dettes, qui furent réunies en même temps que les deux pays, soient séparées de même.

Subséquentement à l'union, le Royaume-Uni a une dette additionnelle, et à la séparation du Royaume-Uni cette dette devra être divisée entre les deux Etats dans une juste proportion; mais le Protocole ne détermine pas quelle doit être précisément cette juste proportion, et réserve cette question à un arrangement ultérieur⁵⁰¹.

10) Les Pays-Bas devaient se montrer particulièrement satisfaits, et leurs plénipotentiaires se virent autorisés à donner une adhésion pleine et entière à tous les articles de base destinés à établir la séparation de la Belgique et la Hollande, articles résultant des onzième et douzième Protocoles de Londres en date des 20 et 27 janvier 1831⁵⁰². Quant au point de vue de la Belgique, il apparut dans un rapport du Ministère belge des affaires étrangères au Régent, daté du 15 mars 1831. On y lit :

Les Protocoles n°s 12 et 13, datés du 27 janvier, [...] ont manifesté, de la manière la plus évidente, la partialité, involontaire sans doute, de quelques-uns des plénipotentiaires de la Conférence. Ces protocoles, relatifs à la fixation des limites, à l'armistice et surtout au partage des dettes, arrangements qui consommeraient la ruine de

la Belgique, ont été restitués [...] par une note du 22 février, dernier acte du Comité diplomatique⁵⁰³.

La Belgique opposait ainsi une fin de non-recevoir aux dispositions des « Bases destinées à établir la séparation de la Belgique d'avec la Hollande ». Plus exactement, elle fit dépendre son acceptation des facilités qui lui seraient accordées par les puissances dans l'acquisition à titre onéreux du Grand-Duché de Luxembourg.

11) Le vingt-quatrième Protocole de la Conférence de Londres, daté du 21 mai 1831, laissait clairement apparaître en effet que « l'adhésion du Congrès belge aux bases de séparation de la Belgique d'avec la Hollande serait essentiellement facilitée si les cinq cours consentaient à appuyer la Belgique dans son désir d'obtenir, à titre onéreux, l'acquisition du Grand-Duché de Luxembourg »⁵⁰⁴. Le désir de la Belgique n'ayant pu être satisfait, celle-ci refusa en conséquence d'adhérer aux propositions de répartition des dettes qui lui avaient été faites. Les puissances se mirent alors en devoir de trouver une nouvelle formule de partage de ces dettes : ce fut l'œuvre du vingt-sixième Protocole, daté du 26 juin 1831, de la Conférence de Londres. Ce nouveau protocole établissait un projet de traité en dix-huit articles. L'article XII prévoyait que

Le partage des dettes aura lieu de manière à faire retomber sur chacun des deux pays la totalité des dettes qui originairement pesait, avant la réunion, sur les divers territoires dont ils se composent, et à diviser dans une juste proportion celles qui ont été contractées en commun⁵⁰⁵.

Il ne s'agissait en fait que d'une réaffirmation non chiffrée du principe de la division des dettes contenu dans le douzième Protocole du 27 janvier 1831. Toutefois, contrairement à celui-ci, le nouveau protocole évitait d'énumérer les dettes mises à la charge des parties. Il devait revenir cette fois au Royaume des Pays-Bas de refuser les propositions de la Conférence⁵⁰⁶ et à la Belgique de les accepter⁵⁰⁷.

12) Avant son ajournement le 1^{er} octobre 1832, plusieurs propositions et contrepropositions devaient encore être formulées en vain par la Conférence⁵⁰⁸. Ce

⁴⁹⁸ *Ibid.*, p. 222.

⁴⁹⁹ *Ibid.*, p. 269.

⁵⁰⁰ *Ibid.*, p. 290.

⁵⁰¹ Voir vingt-huitième Protocole de la Conférence de Londres, du 25 juillet 1831 (annexe A), « Le Gouvernement des Pays-Bas à la Conférence », La Haye, 12 juillet 1831 (*ibid.*, 1837, t. XI, p. 212 à 222, et notamment 221).

⁵⁰² Voir vingt-septième Protocole de la Conférence de Londres, du 12 juillet 1831 (annexe A), « Le Gouvernement belge à la Conférence », Bruxelles, 9 juillet 1831 (*ibid.*, p. 210).

⁵⁰³ Au nombre de ces propositions et contrepropositions, on peut citer celles qui figurent dans deux protocoles et un traité :

a) Le quarante-quatrième Protocole de la Conférence de Londres, du 26 septembre 1831 (annexe A), « Propositions de la Conférence de Londres », dont le point 3 comporte douze articles (art. VII à XVIII), parmi lesquels les trois premiers disposent :

« VII. La Belgique, y compris le Grand-Duché de Luxembourg, supportera les dettes et obligations qu'elle avait légalement contractées avant l'établissement du Royaume des Pays-Bas.

« Les dettes contractées légalement depuis l'établissement du Royaume jusqu'au 1^{er} octobre 1830 seront supportées par portions égales.

« VIII. Les dépenses faites par le Trésor des Pays-Bas pour des objets spéciaux qui demeurent la propriété d'une des deux Parties contractantes seront imputées à sa charge, et le montant sera porté en déduction de la dette afférente à l'autre Partie.

« IX. Parmi les dépenses mentionnées en l'article précédent est compris l'amortissement de la dette, tant active que différée,

(Suite de la note page suivante)

⁴⁹⁸ *Ibid.*, p. 165 et 166.

⁴⁹⁹ *Ibid.*, p. 172.

⁵⁰⁰ Vingtième Protocole de la Conférence de Londres, du 17 mars 1831 (annexe A). Communication faite à la Conférence par le plénipotentiaire de France, Paris, 1^{er} mars 1831 (*ibid.*, p. 288).

⁵⁰¹ Vingtième Protocole... (annexe B). Réponse de plénipotentiaires des quatre cours au plénipotentiaire de France (*ibid.*, p. 233).

⁵⁰² L'adhésion des Pays-Bas aux dispositions du onzième Protocole du 20 janvier 1831 (déterminant les limites de la Hollande (*ibid.*, p. 158)), et du douzième Protocole du 27 janvier 1831 (*ibid.*, p. 164), a été consignée dans le dix-huitième Protocole du 17 février 1831 (*ibid.*, p. 196).

n'est que sept ans plus tard que le traité belgo-hollandais du 19 avril 1839 trouvera une solution au problème de succession aux dettes résultant de la séparation de la Belgique et de la Hollande.

13) L'apurement du contentieux belgo-hollandais relatif à la succession aux dettes d'Etat des Pays-Bas devait finalement intervenir dans le cadre du traité du 19 avril 1839, dont l'annexe, en son article 13, disposait que :

1. A partir du 1^{er} janvier 1839, la Belgique, du chef du partage des dettes publiques du Royaume des Pays-Bas, restera chargée d'une somme de 5 000 000 de florins des Pays-Bas de rente annuelle, dont les capitaux seront transférés du débet du Grand Livre d'Amsterdam ou du débet du Trésor général du Royaume des Pays-Bas sur le débet du Grand Livre de la Belgique.

2. Les capitaux transférés et les rentes incrites sur le débet du Grand Livre de la Belgique, par suite du paragraphe précédent, jusqu'à concurrence de la somme totale de 5 000 000 de florins des Pays-Bas de rente annuelle, seront considérés comme faisant partie de la dette nationale belge, et la Belgique s'engage à n'admettre, ni pour le présent ni pour l'avenir, aucune distinction entre cette proportion de sa dette publique, provenant de sa réunion avec la Hollande, et toute autre dette nationale belge déjà créée ou à créer.

[...]

4. Moyennant la création de ladite somme de rentes annuelles de 5 000 000 de florins, la Belgique se trouvera déchargée envers la Hollande de toute obligation du chef du partage des dettes publiques du Royaume des Pays-Bas⁵⁰⁹.

Les cinq puissances de la Sainte-Alliance, sous les auspices desquelles ce traité de 1839 fut signé, se portèrent garantes de ses dispositions dans deux conventions du même jour signées par elles ainsi que par la Belgique et la Hollande. Il y est précisé que les articles du traité belgo-hollandais « sont considérés comme ayant la même force et valeur que s'ils étaient insérés

textuellement dans le présent acte, et qu'ils se trouvent ainsi placés sous la garantie de leursdites Majestés »⁵¹⁰.

14) La dissolution de l'Union suédo-norvégienne fut réalisée par plusieurs conventions signées à Stockholm le 26 octobre 1905⁵¹¹. Le sort des dettes était réglé par l'Accord du 23 mars 1906 touchant le règlement de questions économiques soulevées à l'occasion de la dissolution de l'union entre la Norvège et la Suède⁵¹², que l'on interprète généralement comme ayant laissé à chaque Etat la charge de ses dettes⁵¹³. La Convention disposait :

Art. 1. — La Norvège versera à la Suède la quotité affectée à la première moitié de l'année 1905 du crédit voté par la Norvège, sur le budget commun des affaires étrangères de la Suède et de la Norvège pour ladite année, au « Fonds du Cabinet », ainsi que, du crédit voté par la Norvège aux dépenses éventuelles et imprévues du Fonds du Cabinet, pour la même année, la quotité incombant à la Norvège des indemnités de cherté de vie payées aux agents et fonctionnaires du Ministère des affaires étrangères pour la première moitié de l'année 1905.

Art. 2. — La Norvège versera à la Suède la quotité affectée à la période 1^{er} janvier — 31 octobre 1905 du crédit voté par la Norvège, sur le budget commun pour ladite année, au « Fonds des consulats », ainsi que la quotité incombant à la Norvège des dépenses suivantes, faites en 1904, et qui n'ont pas été soldées sur le crédit pour ladite année, à savoir :

a) Les dépenses de services effectives des consulats pendant toute l'année 1904; et

b) Les frais de bureau effectivement alloués aux consulats rétribués, à charge de justification, pour la deuxième moitié de l'année 1904⁵¹⁴.

Ces dispositions, qui avaient pour objet de faire prendre à la Norvège sa part des charges dans le budget commun, s'éclaircissent si l'on se souvient que, par un procédé de dédoublement fonctionnel, le Roi de Suède était en même temps Roi de Norvège, et que la représentation diplomatique et consulaire de l'Union relevait des seuls organes suédois. Il convient de rappeler à cet égard que la rupture entre les deux Etats devait trouver sa cause dans la volonté de la Norvège d'assurer son propre service consulaire⁵¹⁵. Des considérations qui précèdent, on croit pouvoir conclure que la dissolution de l'Union suédo-norvégienne avait entraîné, d'une part, le maintien de la prise en charge par chacun des deux Etats des dettes qui lui étaient propres et, d'autre part, un partage des dettes communes entre les deux Etats successeurs.

(Suite de la note 508)

dans la proportion des dettes primitives, conformément à l'article VII. » (*Ibid.*, p. 291.)

Ces propositions, objet de vives critiques de la part des deux Etats intéressés, ne purent être adoptées.

b) Le quarante-neuvième Protocole de la Conférence de Londres, du 14 octobre 1831 (annexe A), « Articles pour servir à la séparation de la Belgique d'avec la Hollande », dont les deux premiers paragraphes d'un long article XIII se lisent ainsi :

« 1. A partir du 1^{er} janvier 1832, la Belgique, du chef du partage des dettes publiques du Royaume des Pays-Bas, restera chargée d'une somme de 8 400 000 florins des Pays-Bas de rentes annuelles, dont les capitaux seront transférés du débet du Grand Livre à Amsterdam, ou du débet du Trésor général du Royaume des Pays-Bas, sur le débet du Grand Livre de la Belgique.

« 2. Les capitaux transférés et les rentes inscrites sur le débet du Grand Livre de la Belgique par suite du paragraphe précédent, jusqu'à la concurrence de la somme totale de 8 400 000 florins des Pays-Bas de rentes annuelles, seront considérés comme faisant partie de la dette nationale belge, et la Belgique s'engage à n'admettre, ni pour le présent ni pour l'avenir, aucune distinction entre cette portion de sa dette publique provenant de sa réunion avec la Hollande et toute autre dette nationale belge déjà créée ou à créer. » (*Ibid.*, p. 328 et 329.)

La Belgique avait accepté, quant à elle, cette disposition (*ibid.*, p. 350 et 351).

c) Le Traité pour la séparation définitive de la Belgique d'avec la Hollande, signé à Londres, pour les cinq Cours et par la Belgique le 15 novembre 1831 (*ibid.*, p. 390), a repris les dispositions du quarante-neuvième Protocole ci-dessus. Mais il ne fut pas accepté, cette fois non plus, par la Hollande (cf. cinquante-troisième Protocole de la Conférence de Londres, du 4 janvier 1832 (annexe A) [*ibid.*, 1837, t. XII, p. 285 et suiv.]).

⁵⁰⁹ *Ibid.*, 1842, t. XVI, seconde partie, p. 782 et 783.

⁵¹⁰ Traité conclu et signé à Londres, le 19 avril 1839, entre l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie, d'une part, et les Pays-Bas, d'autre part, relatif à la séparation de la Belgique d'avec les Pays-Bas, art. 2 (*ibid.*, p. 773), et Traité conclu et signé à Londres, le 19 avril 1839, entre l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie, d'une part, et la Belgique, de l'autre part, art. 1^{er} (*ibid.*, p. 790).

⁵¹¹ Voir L. Jordan, *La séparation de la Suède et de la Norvège*, Paris, Pedone, 1906 [thèse]; Fauchille, *op. cit.*, p. 234.

⁵¹² E. Descamps et L. Renault, *Recueil international des traités du XX^e siècle, année 1906*, Paris, Rousseau [s.d.], p. 858 à 862.

⁵¹³ C'est ainsi que Fauchille (*op. cit.*, p. 389) pouvait écrire :

« Après que la Suède et la Norvège eurent opéré en 1905 la dissolution de leur union réelle, une convention entre les deux pays du 23 mars 1906 laissa à chacun d'eux la charge de leurs dettes personnelles. »

⁵¹⁴ Descamps et Renault, *op. cit.*, p. 858 et 859.

⁵¹⁵ Académie diplomatique internationale, *Dictionnaire diplomatique*, publié sous la direction de A.-F. Frangulis, Paris, Lang, Blanchong, impr [1933], t. II, p. 233.

15) La dissolution de la fédération unissant depuis 1953 la Rhodésie du Nord, la Rhodésie du Sud et le Nyassaland devait intervenir en 1963 par un « ordre en Conseil » du Gouvernement britannique. Par la même occasion, cet ordre en Conseil procédait à la répartition de la dette fédérale entre les trois territoires à concurrence de 52% à la Rhodésie du Sud, 37% à la Rhodésie du Nord et 11% au Nyassaland. Cette répartition avait été faite sur la base de la part du revenu fédéral assignée à chaque territoire⁵¹⁶. Ce partage des dettes, tel qu'il fut opéré par l'ordre en Conseil du Gouvernement britannique, devait être contesté tant dans son principe que dans ses modalités. On fit d'abord remarquer que « la dissolution étant le fait de l'exercice de la souveraineté britannique, le Royaume-Uni devait en assumer la responsabilité »⁵¹⁷. Cette observation avait d'autant plus de pertinence qu'au nombre des dettes ainsi réparties entre les Etats successeurs par un acte d'autorité du Royaume-Uni figuraient celles qui avaient été contractées avec la garantie de la Puissance administrante auprès de la BIRD. Aussi la Rhodésie du Nord devait-elle faire remarquer à cet égard « qu'elle n'avait à aucun moment accepté la répartition opérée par l'ordre et qu'elle ne s'était pliée au règlement qu'à son corps défendant »⁵¹⁸. La Zambie, ci-devant Rhodésie du Nord, devait par la suite renoncer à sa réclamation du fait de l'aide qui lui avait été accordée par le Gouvernement britannique, ainsi que l'indique un auteur⁵¹⁹.

16) L'un des cas examinés ci-dessus, la dissolution de la Grande-Colombie, a donné lieu à deux sentences arbitrales rendues quelque cinquante ans après le partage des dettes de l'Etat prédécesseur entre les Etats successeurs. Il s'agit des deux affaires célèbres *Sarah Campbell et W. Ackers-Cage*⁵²⁰, affaires examinées par la Commission mixte de Caracas, instituée entre le Royaume-Uni et le Venezuela par une convention du 21 septembre 1868, et par lesquelles deux requérants, Alexander Campbell (puis sa veuve Sarah Campbell), d'une part, et W. Ackers-Cage, d'autre part, s'étaient efforcés d'obtenir du Venezuela le paiement d'une dette qui avait été contractée à leur égard par la Grande-Colombie. Le surarbitre Sturup a estimé, dans sa décision du 1^{er} octobre 1869, que « les deux créances doivent être payées par la République. Mais comme elles font partie de la dette extérieure du pays, il ne serait pas juste d'en exiger le paiement intégral⁵²¹. »

17) Dans le commentaire qu'ils ont consacré à cette sentence, les deux auteurs avaient considéré que « la responsabilité du Venezuela à raison des dettes de l'ancienne République de Colombie, dont il était issu, n'a pas été contestée et ne pouvait pas l'être », car on peut considérer comme une règle de droit international (selon ces auteurs, qui citent Bonfils et Fauchille) que « lorsqu'un Etat cesse d'exister en se fractionnant ou en se divisant en plusieurs Etats nouveaux, ceux-ci doivent, dans une proportion équitable, supporter chacun une portion des dettes intéressant l'Etat primitif

dans son ensemble »⁵²². Un autre auteur abonde dans le même sens, qui ajoute opportunément que « le surarbitre Sturup a simplement tenu compte des ressources de l'Etat successeur pour imposer une réduction équitable au montant des créances des réclamants »⁵²³.

18) A propos de la dissolution d'Etat en général, on a avancé la règle suivante :

Si un Etat cesse d'exister en se fractionnant et se divisant en plusieurs Etats nouveaux, ceux-ci doivent, dans une proportion équitable, supporter chacun une portion des dettes intéressant l'Etat primitif dans son ensemble, et chacun d'eux aussi prendre à sa charge exclusive les dettes contractées dans l'intérêt exclusif de son territoire⁵²⁴.

19) Une formulation comparable se retrouve chez un auteur faisant autorité en la matière. L'article 49 de son « Code de droit international » prévoit en effet :

Un Etat vient-il à se partager en deux ou plusieurs nouveaux Etats, dont aucun ne doit être considéré comme la continuation de l'ancien, ce dernier est regardé comme ayant cessé d'exister et les nouveaux Etats le remplacent en qualité de nouvelles personnes⁵²⁵.

Il préconise lui aussi le partage équitable des dettes de l'Etat prédécesseur qui s'est éteint et cite comme exemple « le partage des Pays-Bas en deux royaumes, la Hollande et la Belgique », en estimant toutefois que « les anciens Pays-Bas ont, dans un certain sens, été continués par la Hollande surtout en ce qui concerne les colonies »⁵²⁶.

20) Deux conclusions peuvent être tirées de l'étude qui précède et méritent d'être signalées dans le contexte des articles 38 et 39. La première a trait à la qualification de certains cas de succession d'Etats illustrés par les précédents qui ont été cités. Dans le choix des exemples historiques retraçant la pratique des Etats et dans leur qualification en vue de leur répartition entre le type séparation-sécession et le type dissolution, la Commission a surtout pris en considération le fait que, dans un cas de la première catégorie, l'Etat prédécesseur survit à la mutation territoriale, tandis que, dans un cas de la seconde catégorie, il cesse d'exister. Dans le premier cas, le problème de la répartition des dettes se pose entre un Etat prédécesseur et un ou plusieurs Etats successeurs, alors que, dans le second, il concerne des Etats successeurs entre eux. Il ne fait pas de doute cependant que même ce critère, apparemment très fiable, de disparition ou de survie de l'Etat n'est pas en fin de compte d'un maniement sûr et rigoureux, car il soulève en particulier les problèmes épineux de continuité et d'identité de l'Etat.

21) Dans le cas de la disparition du Royaume des Pays-Bas en 1830 — que la Commission a considéré, non sans hésitation, comme un exemple de dissolution d'Etat —, l'Etat prédécesseur, entité monarchique belgo-hollandaise, semble avoir réellement disparu pour laisser place à deux Etats successeurs nouveaux, la Belgique et la Hollande, qui ont assumé, chacun pour moitié, les dettes de l'Etat prédécesseur. C'est même en quelque sorte la solution donnée à la répartition des

⁵¹⁶ O'Connell, *State Succession...* (op. cit.), p. 393.

⁵¹⁷ *Ibid.*, p. 394 [tr. du Secrétariat].

⁵¹⁸ *Ibid.*, p. 393 [tr. du Secrétariat].

⁵¹⁹ *Ibid.*, note 6.

⁵²⁰ Lapradelle et Politis, *Recueil des arbitrages internationaux* (op. cit.), t. II, p. 552 à 556.

⁵²¹ *Ibid.*, p. 554 et 555.

⁵²² *Ibid.*, p. 555.

⁵²³ Rousseau, *Droit international public* (op. cit.), p. 431.

⁵²⁴ Fauchille, op. cit., p. 380.

⁵²⁵ J.-G. Bluntschli, *Le droit international codifié*, 5^e éd., tr. C. Lardy, Paris, Alcan, 1895, p. 82.

⁵²⁶ *Ibid.*

dettes qui a confirmé la nature de l'événement intervenu dans la monarchie hollandaise et permis de le qualifier de « dissolution d'Etat ». On pouvait en effet, à l'inverse, considérer l'exemple des Pays-Bas dans une perspective sécessionniste et convenir avec un auteur déjà cité que, « d'un point de vue juridique, l'indépendance de la Belgique consistait simplement en la sécession d'une province »⁵²⁷. Une telle qualification aurait pu s'avérer grandement préjudiciable aux intérêts de la Hollande si elle avait été suivie d'effet, dans la mesure où précisément il ne paraissait pas établi que la province sécessionniste était de plein droit tenue de participer au service de la dette de l'Etat démembré, surtout en proportion égale. En fait, ce point de vue ne fut pas retenu par la Conférence de Londres, ni du reste par les parties elles-mêmes, et spécialement la Belgique. Les deux Etats considérèrent leur séparation comme la dissolution d'une union et s'investirent l'un et l'autre de la qualité d'Etat successeur à un Etat prédécesseur disparu. C'est la qualification que retint le Traité de Londres précité, du 19 avril 1839, conclu entre les cinq puissances et les Pays-Bas, et dont l'article 3 disposait que :

L'union* qui a existé entre la Hollande et la Belgique, en vertu du Traité de Vienne du 31 mai 1815, est reconnue par S. M. le Roi des Pays-Bas, grand-duc de Luxembourg, être *dissoute* »⁵²⁸.

22) Il est d'autres cas pour lesquels les opinions divergent sur le point de savoir s'ils relèvent de l'article 38 ou de l'article 39. En tout état de cause, il est clair qu'il y a parenté de situation entre les deux types de succession et que, par conséquent, les solutions adoptées dans les deux cas quant au passage des dettes devraient au moins être analogues.

23) La seconde conclusion concerne la nature des problèmes que soulève la succession d'Etats en matière de dettes. Dans le cas de la séparation d'une partie du territoire d'un Etat comme dans celui de la dissolution d'un Etat, les problèmes posés par la dévolution des dettes d'Etat supposent en dernière analyse la recherche d'un ajustement des intérêts des Etats en cause. Ces intérêts sont souvent importants, presque toujours contradictoires et leur harmonisation, dans bien des cas, sera le résultat de difficiles négociations entre les Etats directement concernés par la succession d'Etats. Ces Etats sont les seuls à connaître véritablement leurs propres intérêts, souvent les mieux à même de les défendre, et en tout état de cause les seuls à savoir jusqu'où ils peuvent aller dans leurs concessions respectives. Ces considérations trouvent leur illustration la plus spectaculaire dans le cas déjà cité de 1830-1839, les Pays-Bas et la Belgique ayant refusé de se soumettre aux multiples propositions de règlement émanant d'Etats tiers, en l'occurrence les plus grandes puissances de l'époque. La solution fut l'œuvre des Etats intéressés eux-mêmes, quand bien même on découvrirait une filiation entre les différents types de règlement qui leur furent proposés et les solutions qu'ils retinrent en fin de compte. S'il est incontestablement plus qu'utile, et tout à fait nécessaire, de laisser aux parties en cause la plus grande latitude dans la recherche d'un accord

acceptable pour chacune d'elles, il faut toutefois se souvenir que ce « face à face » pourrait, dans certaines hypothèses, s'avérer dommageable pour les intérêts de la partie la plus faible.

24) Compte tenu de ce qui précède, la meilleure solution, pour les deux types de succession envisagés aux articles 38 et 39, est d'adopter une règle supplétive commune qui s'applique dans les cas où les Etats concernés ne peuvent parvenir à un accord sur la dévolution de la dette de l'Etat prédécesseur. En outre, les précédents historiques analysés plus haut, ainsi que les considérations théoriques abondamment développées tout au long du présent projet d'articles, amènent la Commission à conclure que cette règle doit reposer sur l'équité.

25) Le *paragraphe 1 de l'article 38* ainsi que *l'article 39* disposent donc que, à moins que les Etats concernés n'en conviennent autrement, « la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur » passe à l'Etat ou aux Etats successeurs « dans une [des] proportions[s] équitable[s], compte tenu de toutes les circonstances pertinentes ». Les Etats concernés sont « l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur » dans le cas de l'article 38 et « les Etats successeurs » eux-mêmes dans le cas de l'article 39, où l'Etat prédécesseur disparaît. Il convient de noter qu'à l'article 39 la Commission a omis le terme « concernés », qui figure à l'article 17 après les mots « les Etats successeurs », parce que l'article 39 vise une situation différente, qui a trait au passage de la dette et non des biens. Cette dette ne saurait être imposée à l'un des Etats successeurs par accord entre les autres Etats successeurs seulement.

26) En ce qui concerne la formule « à moins que [...] n'en conviennent autrement », la Commission tient à noter que cette expression ne signifie nullement que les parties peuvent convenir d'une solution qui ne serait pas équitable. Comme le montre la pratique des Etats, le principe directeur des négociations doit toujours être la recherche d'un partage équitable ou « juste » des dettes.

27) En ce qui concerne l'expression « compte tenu de toutes les circonstances pertinentes », employée dans les deux articles 38 et 39, la Commission a opté pour cette formule bien qu'elle s'écarte de celle du paragraphe 2 de l'article 35 : « compte tenu, notamment, des biens, droits et intérêts qui passent à l'Etat successeur en relation avec ladite dette d'Etat ». Bien que cette dernière formule puisse théoriquement être considérée comme englobant « toutes les circonstances pertinentes », la Commission lui a préféré la nouvelle expression pour les articles 38 et 39 afin d'éviter les divergences de vues entre ses membres sur le point de savoir s'il fallait mentionner expressément dans les deux articles, parmi les facteurs à prendre en considération, la « capacité contributive » (qui pourrait se traduire en anglais par « tax-paying capacity » ou « debt-servicing capacity »). Certains membres de la Commission ont estimé que cette capacité était l'un des facteurs les plus importants à prendre en considération pour régler la question du passage des dettes d'Etat. D'autres membres ont été d'avis qu'il ne fallait en faire mention nulle part car, en la mentionnant spécialement, on risquait d'exclure d'autres facteurs tout aussi importants. En

⁵²⁷ Feilchenfeld, *op. cit.*, p. 208 [tr. du Secrétariat].

⁵²⁸ G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil des traités (op. cit.)*, 1842, t. XVI, seconde partie, p. 770.

outre, l'expression « capacité contributive » a été jugée trop vague pour pouvoir donner lieu à une interprétation uniforme. Il convient donc d'entendre les mots « compte tenu de toutes les circonstances pertinentes » comme embrassant tous les facteurs qui sont pertinents dans une situation donnée, y compris la « capacité contributive » — effective et potentielle — et les « biens, droits et intérêts » passant à l'Etat successeur en relation avec la dette d'Etat considérée. Il peut exister dans certains cas d'autres facteurs qui méritent particulièrement d'être pris en considération. L'importance relative de ces facteurs varie selon chaque cas d'espèce.

28) Le *paragraphe 2 de l'article 38* est identique au *paragraphe 2 de l'article 16* et a pour objet d'assimiler le cas de la séparation d'une partie du territoire d'un Etat qui s'unit avec un autre Etat indépendant à celui où une partie du territoire d'un Etat s'en sépare pour former un nouvel Etat. Les raisons d'une telle assimilation sont exposées dans le commentaire de l'article 16 à propos de la succession en matière de biens d'Etat³²⁹. La Commission ne voit pas pourquoi ce cas serait traité de manière différente lorsqu'il s'agit de succession en matière de dettes d'Etat.

³²⁹ Voir, ci-dessus, commentaire des articles 16 et 17, par. 16.