

Document:-  
**A/CN.4/282**

**Septième rapport sur la succession dans les matières autres que les traités,  
par M. Mohammed Bedjaoui, Rapporteur spécial - Projet d'articles sur la  
succession en matière de biens d'État, accompagné de commentaires**

sujet:  
**Succession d'Etats dans les matières autres que les traités**

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-  
**1974, vol. II(1)**

*Telechargé du site Internet de la Commission du Droit International  
(<http://www.un.org/law/french/ilc/index.htm>)*

# SUCCESSION D'ÉTATS DANS LES MATIÈRES AUTRES QUE LES TRAITÉS

[Point 5 de l'ordre du jour]

DOCUMENT A/CN.4/282

Septième rapport sur la succession dans les matières autres que les traités,  
par M. Mohammed Bedjaoui, rapporteur spécial

*Projet d'articles sur la succession en matière de biens d'Etat, accompagné de commentaires*

*[Texte original en français]  
[3 juillet 1974]*

## TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
<i>Liste des abréviations</i> . . . . .	95
<i>Note explicative: italique dans les citations.</i> . . . . .	95
<i>Chapitres</i>	
<b>I. Projet d'articles sur la succession d'États dans les matières autres que les traités</b> . . . . .	95
INTRODUCTION . . . . .	96
PREMIÈRE PARTIE — SUCCESSION D'ÉTATS EN MATIÈRE DE BIENS D'ÉTAT . . . . .	96
<i>Section 1. Dispositions générales.</i> . . . . .	96
<i>Section 2. Dispositions particulières à chaque type de succession d'États</i> . . . . .	97
<b>II. Introduction au septième rapport.</b> . . . . .	98
<b>III. Texte de l'introduction et des articles relatifs à la succession en matière de biens d'Etat adoptés provisoirement par la Commission</b> . . . . .	99
INTRODUCTION . . . . .	99
Article 1 <sup>er</sup> . Portée des présents articles . . . . .	99
Article 2. Cas de succession d'États visés par les présents articles. . . . .	99
Article 3. Expressions employées . . . . .	99
PREMIÈRE PARTIE — SUCCESSION D'ÉTATS EN MATIÈRE DE BIENS D'ÉTATS . . . . .	99
<i>Section 1. Dispositions générales.</i> . . . . .	99
Article 4. Portée des articles de la présente partie . . . . .	99
Article 5. Biens d'Etat . . . . .	99
Article 6. Droits de l'Etat successeur sur les biens d'Etat qui lui passent . . . . .	99
Article 7. Date du passage des biens d'Etat . . . . .	100
Article 8. Passage des biens d'Etat sans compensation. . . . .	100
<b>IV. Commentaires sur les autres dispositions du projet relatives aux biens d'Etat</b> . . . . .	100
<i>Section 1. Dispositions générales (suite).</i> . . . . .	100
A. Principe général du passage de l'ensemble des biens d'Etat . . . . .	100
Article 9. Principe général du passage de l'ensemble des biens d'Etat . . . . .	100
Commentaire . . . . .	100

	<i>Pages</i>
B. Droits de puissance concédante . . . . .	101
<i>Article 10. Droits de puissance concédante</i> . . . . .	101
<i>Commentaire</i> . . . . .	101
C. Succession aux créances d'Etat . . . . .	101
<i>Article 11. Créances d'Etat</i> . . . . .	101
<i>Commentaire</i> . . . . .	101
D. Biens de l'Etat tiers . . . . .	101
1) Définition de l'Etat tiers . . . . .	102
<i>Article X. Définition de l'Etat tiers</i> . . . . .	102
<i>Commentaire</i> . . . . .	102
2) Détermination des biens de l'Etat tiers . . . . .	103
<i>Article Y. Détermination des biens de l'Etat tiers</i> . . . . .	103
<i>Commentaire</i> . . . . .	103
3) Sort des biens de l'Etat tiers . . . . .	103
<i>Article Z. Sort des biens de l'Etat tiers</i> . . . . .	103
<i>Commentaire</i> . . . . .	104
	<i>Paragraphes</i>
<i>Section 2. Dispositions particulières à chaque type de succession d'Etats</i> . . . . .	13-16
Sous-section 1. Transfert d'une partie de territoire . . . . .	105
<i>Article 12. Monnaie</i> . . . . .	105
<i>Commentaire</i> . . . . .	105
a) Suppression du paragraphe 1 de l'ancien article 12 et des paragraphes homologues des articles correspondants . . . . .	105
b) Autres observations justifiant la rédaction de l'article 12 . . . . .	106
<i>Article 13. Fonds d'Etat et Trésor</i> . . . . .	107
<i>Commentaire</i> . . . . .	107
<i>Article 14. Archives et bibliothèques d'Etat</i> . . . . .	108
<i>Commentaire</i> . . . . .	108
a) Principe du transfert des archives à l'Etat successeur . . . . .	109
i) Sources . . . . .	109
ii) Archives, moyens de preuve . . . . .	109
iii) Archives, moyen d'administration . . . . .	109
iv) Archives, élément historique . . . . .	109
b) Archives situées hors du territoire (archives emportées ou constituées hors du territoire) . . . . .	110
c) Délais de remise des archives . . . . .	110
d) Bibliothèque d'Etat . . . . .	111
<i>Article 15. Biens d'Etat situés hors du territoire transféré</i> . . . . .	111
<i>Commentaire</i> . . . . .	111
Sous-section 2. Etats nouvellement indépendants . . . . .	111
<i>Article 16. Monnaie</i> . . . . .	111
<i>Commentaire</i> . . . . .	111
<i>Article 17. Fonds d'Etat et Trésor</i> . . . . .	112
<i>Commentaire</i> . . . . .	112
<i>Article 18. Archives et bibliothèques d'Etat</i> . . . . .	112
<i>Commentaire</i> . . . . .	112
a) Historique . . . . .	113
b) Principe du transfert des archives à l'Etat successeur . . . . .	113
c) Archives situées hors du territoire (archives emportées) . . . . .	113
<i>Article 19. Biens d'Etats situés hors du territoire de l'Etat nouvellement indépendant</i> . . . . .	115
<i>Commentaire</i> . . . . .	115
Sous-section 3. Unification d'Etats et dissolution d'unions . . . . .	115
<i>Article 20. Monnaie</i> . . . . .	115
<i>Commentaire</i> . . . . .	115

	<i>Pages</i>
<i>Article 21. Fonds d'Etat et Trésor</i> . . . . .	115
<i>Commentaire</i> . . . . .	116
<i>Article 22. Archives et bibliothèques d'Etat</i> . . . . .	116
<i>Commentaire</i> . . . . .	116
<i>Article 23. Biens d'Etat situés hors du territoire de l'union</i> . . . . .	116
<i>Commentaire</i> . . . . .	116
Sous-section 4. Disparition d'Etat par partage ou absorption [Articles 24 à 27] [sous-section supprimée] . . . . .	116
Sous-section 5. Sécession ou séparation d'une ou de plusieurs parties d'un ou de plusieurs Etats . . . . .	116
<i>Article 28. Monnaie</i> . . . . .	116
<i>Commentaire</i> . . . . .	116
<i>Article 29. Fonds d'Etat et Trésor</i> . . . . .	117
<i>Commentaire</i> . . . . .	117
<i>Article 30. Archives d'Etat</i> . . . . .	117
<i>Commentaire</i> . . . . .	117
<i>Article 31. Biens situés hors du territoire détaché</i> . . . . .	117
<i>Commentaire</i> . . . . .	117
<b>Conclusion</b> . . . . .	117

*Paragraphes*

17-20

#### LISTE DES ABRÉVIATIONS

CDI	Commission du droit international
CPJI	Cour permanente de justice internationale
<i>C.P.J.I.</i> , série A	<i>CPJI, Recueil des arrêts</i>
FMI	Fonds monétaires international
ONU	Organisation des Nations Unies
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

#### NOTE EXPLICATIVE : ITALIQUE DANS LES CITATIONS

Dans le présent document, un astérisque placé dans une citation indique que le passage qui précède immédiatement l'astérisque a été souligné par le Rapporteur spécial.

## *Chapitre premier*

### **Projet d'articles sur la succession d'Etats dans les matières autre que les traités**

NOTE. — Les articles dont le numéro est suivi d'un astérisque — articles 1 à 8 — ont été provisoirement adoptés par la CDI à sa vingt-cinquième session<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Voir *Annuaire...* 1973, vol. II, p. 206, doc. A/9010/Rev.1, par. 92.

Les articles suivis de deux astérisques — articles X, Y et Z, relatifs aux biens de l'Etat tiers et intercalés après l'article 11 à la fin de la section 1 (Dispositions générales) — sont des articles neufs qui viennent compléter les textes proposés dans le sixième rapport du Rapporteur spécial<sup>2</sup>.

Les autres articles — articles 9 à 11 et 12 à 31 — reprennent les articles correspondants du sixième rapport en les remaniant plus ou moins profondément selon le cas.

Les articles 32 à 40, relatifs à des biens publics autres que les biens d'Etat, qui figuraient dans le sixième rapport, sont abandonnés dans le présent rapport, qui concerne exclusivement les biens d'Etat.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 3, doc. A/CN.4/267.

## INTRODUCTION

*Article premier\**. — *Portée des présents articles*

Les présents articles s'appliquent aux effets de la succession d'Etats dans les matières autres que les traités.

*Article 2\**. — *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.

*Article 3\**. — *Expressions employées*

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 du territoire ;
- 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.

## PREMIÈRE PARTIE

## SUCCESSION D'ÉTATS EN MATIÈRE DE BIENS D'ÉTAT

## SECTION 1. — DISPOSITIONS GÉNÉRALES

*Article 4\**. — *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.

*Article 5\**. — *Biens d'Etat*

Aux fins des articles de la présente partie, les biens d'Etats 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.

*Article 6\**. — *Droits de l'Etat successeur sur les biens d'Etat qui lui passent*

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 conformément aux dispositions des présents articles.

*Article 7\**. — *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.

*Article 8\**. — *Passage des biens d'Etat sans compensation*

Sous réserve des droits des tiers, le passage des biens d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur se faisant conformément aux dispositions des présents articles s'opère sans compensation à moins qu'il n'en soit autrement convenu ou décidé.

*Article 9.* — *Principe général du passage de l'ensemble des biens d'Etat*

Passent de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur les biens d'Etat nécessaires à l'exercice de la souveraineté sur le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats.

*Article 10.* — *Droits de puissance concédante*

1. Au sens du présent article, le terme « concession » désigne l'acte par lequel l'Etat attribue, sur le territoire relevant de sa compétence nationale, à une entreprise privée ou une personne de droit privé ou à un autre Etat la gestion d'un service public ou l'exploitation d'une ressource naturelle.

2. Quel que soit le type de succession d'Etats, l'Etat successeur se substitue à l'Etat prédécesseur dans ses droits de propriété sur l'ensemble des biens publics faisant l'objet d'une concession dans le territoire affecté par le changement de souveraineté.

3. L'existence d'accords de dévolution portant règlement du sort des concessions n'affecte pas le droit éminent de l'Etat sur les biens publics et les ressources naturelles de son territoire.

*Article 11.* — *Créances d'Etat*

L'Etat successeur bénéficie des créances (d'Etat) de toute nature redevables à l'Etat prédécesseur du fait de l'exercice de sa souveraineté ou de son activité dans le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats.

## BIENS DE L'ÉTAT TIERS

*Article X\*\*.* — *Définition de l'Etat tiers*

Aux fins des articles de la présente partie, l'Etat tiers désigne un Etat qui, n'étant ni prédécesseur ni successeur, possédait des biens à la date de la succession d'Etats dans le territoire auquel se rapporte cette succession d'Etats.

*Article Y\*\*.* — *Détermination des biens de l'Etat tiers*

Aux fins des articles de la présente partie, les biens de l'Etat tiers 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 dans le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats.

*Article Z\*\*.* — *Sort des biens de l'Etat tiers*

Les droits de l'Etat tiers sur ses biens situés dans le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats ne sont pas affectés par celle-ci, sauf si l'ordre public de l'Etat successeur s'y oppose.

SECTION 2 — DISPOSITIONS PARTICULIÈRES  
À CHAQUE TYPE DE SUCCESSION D'ÉTATS

## SOUS-SECTION 1. — TRANSFERT D'UNE PARTIE DE TERRITOIRE

*Article 12.* — *Monnaie*

1. La monnaie, les réserves d'or et de devises et, d'une manière générale, les signes monétaires de toute nature mis en circulation ou stockés par l'Etat prédécesseur dans le territoire transféré et affectés à ce dernier passent à l'Etat successeur.

2. Les actifs de l'institut central d'émission dans l'Etat prédécesseur, notamment ceux qui sont affectés à la couverture des émissions pour le territoire transféré, sont partagés en proportion du volume de la monnaie circulant ou détenue dans le territoire considéré.

*Article 13.* — *Fonds d'Etat et Trésor*

1. Les fonds de l'Etat prédécesseur, liquides ou investis, situés dans le territoire transféré et affectés à celui-ci passent à l'Etat successeur.

2. L'Etat successeur reçoit l'actif du Trésor et assume les charges afférentes ainsi que les déficits budgétaires ou de trésorerie. Il subit en outre le passif dans les conditions et selon les règles relatives à la succession à la dette publique.

*Article 14.* — *Archives et bibliothèques d'Etat*

Quelle que soit leur localisation, les archives et bibliothèques d'Etat de toute nature se rapportant directement ou appartenant au territoire transféré passent à l'Etat successeur.

Les archives d'Etat indivisibles feront l'objet d'une reproduction et d'une répartition.

*Article 15.* — *Biens d'Etat situés hors du territoire transféré*

La propriété des biens appartenant à l'Etat prédécesseur et situés dans un Etat tiers passe à l'Etat successeur dans la proportion indiquée par la contribution du territoire transféré à la création de ces biens.

## SOUS-SECTION 2. — ÉTATS NOUVELLEMENT INDÉPENDANTS

*Article 16.* — *Monnaie*

1. L'Etat successeur dispose de la monnaie, des réserves d'or et de devises et de tous les signes monétaires mis en circulation ou stockés par l'Etat prédécesseur dans le territoire devenu indépendant et affectés à celui-ci.

2. Il dispose des actifs de l'institut central d'émission au prorata du volume de la monnaie en circulation ou détenue dans le territoire devenu indépendant.

*Article 17.* — *Fonds d'Etat et Trésor*

1. Les fonds, liquides ou investis, affectés par l'Etat prédécesseur au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats passent à l'Etat nouvellement indépendant.

2. Les actifs et les avoirs du Trésor affectés par l'Etat prédécesseur au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats passent à l'Etat nouvellement indépendant.

*Article 18.* — *Archives et bibliothèques d'Etat*

1. Passent de l'Etat prédécesseur à l'Etat nouvellement indépendant les archives et documents d'Etat de toute nature qui, quelle que soit leur localisation,

a) se rapportent directement à l'administration du territoire devenu indépendant; ou

b) lui ont appartenu avant sa colonisation, ou se rapportent à cette période antécoloniale;

ainsi que les bibliothèques d'Etat situées dans ce territoire.

2. L'Etat nouvellement indépendant ne refusera pas de délivrer à l'Etat prédécesseur ou à tout Etat tiers concerné, sur leur demande et à leurs frais, copies des pièces visées à l'alinéa a, sauf si des raisons de sécurité ou de souveraineté s'y opposent.

3. L'Etat prédécesseur ne refusera pas de délivrer à l'Etat nouvellement indépendant, sur sa demande et à ses frais, copies de ses archives politiques se rapportant au territoire devenu indépendant, sauf si des raisons de sécurité ou de souveraineté s'y opposent.

*Article 19.* — *Biens d'Etat situés hors du territoire de l'Etat nouvellement indépendant*

Les biens de l'Etat prédécesseur situés dans un Etat tiers sont répartis entre l'Etat prédécesseur et l'Etat nouvellement indépendant proportionnellement à la contribution apportée à leur création par le territoire devenu indépendant.

SOUS-SECTION 3. — UNIFICATION D'ÉTATS  
ET DISSOLUTION D'UNIONS*Article 20.* — *Monnaie*

1. L'union reçoit les actifs de l'institut d'émission et les réserves d'or et de devises de chacun des Etats qui la composent, à moins que le degré d'intégration de ceux-ci dans l'union ou des stipulations conventionnelles ne permettent la conservation par chaque Etat de tout ou partie de ces biens d'Etat.

2. En cas de dissolution de l'union, les actifs de l'institut commun d'émission, ainsi que les réserves d'or et de devises de l'union, sont partagés proportionnellement au volume de la monnaie circulant ou détenue dans le territoire de chacun des Etats successeurs.

*Article 21.* — *Fonds d'Etat et Trésor*

1. L'union reçoit en patrimoine les fonds d'Etat et les Trésors de chacun des Etats qui la composent, à moins que le degré d'intégration de ceux-ci dans l'union ou des stipulations conventionnelles ne permettent la conservation par chaque Etat de tout ou partie de ces biens.

2. En cas de dissolution de l'union, les fonds et le Trésor de l'union sont répartis équitablement entre les Etats composant celle-ci.

**Article 22. — Archives et bibliothèques d'Etat**

1. Sauf dispositions conventionnelles contraires en vue de la constitution d'un fonds d'archives centrales communes, les archives et documents de toute nature appartenant à un Etat qui s'unit à un ou plusieurs autres, ainsi que ses bibliothèques, demeurent sa propriété.

2. En cas de dissolution, les archives centrales de l'union et les bibliothèques de celle-ci sont confiées à l'Etat successeur auquel elles se rapportent le plus ou réparties entre les Etats successeurs selon tous autres critères d'équité.

**Article 23. — Biens d'Etat situés hors du territoire de l'union**

1. Les biens d'Etat situés hors du territoire de l'union et appartenant aux Etats constituants deviennent, sauf stipulations conventionnelles contraires, la propriété de l'union.

2. Les biens de l'union situés hors du territoire de celle-ci sont, en cas de dissolution de l'union, répartis équitablement entre les Etats successeurs.

## SOUS-SECTION 4. — DISPARITION D'ÉTAT PAR PARTAGE OU ABSORPTION

[Articles 24 à 27]

[sous-section supprimée]

## SOUS-SECTION 5. — SÉCESSION OU SÉPARATION D'UNE OU DE PLUSIEURS PARTIES D'UN OU DE PLUSIEURS ÉTATS

**Article 28. — Monnaie**

1. L'Etat successeur dispose de la monnaie, des réserves d'or et de devises et de tous les signes monétaires mis en circulation ou stockés par l'Etat prédécesseur dans le territoire détaché et affectés à celui-ci.

2. Il dispose des actifs de l'institut d'émission au prorata du volume de la monnaie en circulation ou détenue dans le territoire détaché.

**Article 29. — Fonds d'Etat et Trésor**

1. Les fonds, liquides ou investis, affectés par l'Etat prédécesseur au territoire détaché passent à l'Etat successeur.

2. Les actifs et les avoirs du Trésor affectés par l'Etat prédécesseur au territoire détaché passent à l'Etat successeur.

**Article 30. — Archives d'Etat**

1. Quelle que soit leur localisation, les archives et documents d'Etat de toute nature se rapportant directement à un territoire qui s'est détaché pour se constituer en un Etat distinct passent à cet Etat.

2. Ce dernier ne refusera pas de délivrer à l'Etat prédécesseur ou à tout Etat tiers concerné, sur leur demande et à leurs frais, copies de ces pièces, sauf si des raisons de sécurité ou de souveraineté s'y opposent.

**Article 31. — Biens situés hors du territoire détaché**

Les biens de l'Etat prédécesseur situés dans un Etat tiers deviennent la propriété de l'Etat successeur dans la proportion de la contribution du territoire détaché à la création de ces biens.

**Chapitre II****Introduction au septième rapport**

1. Dans le cadre de la priorité accordée à l'étude de la succession d'Etats en matière économique et financière, le Rapporteur spécial avait soumis, à la vingt-cinquième session de la CDI, un sixième rapport<sup>3</sup> comportant un projet de quarante articles, avec commentaires, sur la succession d'Etats en matière de biens publics. Ce projet se présentait en deux séries d'articles. La première se rapportait à des « dispositions préliminaires relatives à la succession d'Etats dans les matières autres que les traités », c'est-à-dire qu'elle visait des questions touchant l'ensemble du sujet confié au Rapporteur spécial. Comprenant les articles 1 à 3, elle concernait la portée du projet tout entier, les cas de succession qui y sont visés et le sens de certaines expressions employées.

2. La seconde série d'articles (art. 4 à 40) se rapportait exclusivement, ainsi que l'indiquait son intitulé, aux « articles sur la succession aux biens publics ». Elle était divisée en sept parties. La partie I, comprenant les articles 4 et 5, visait, en des dispositions préliminaires, le domaine d'application des articles relatifs à la succession aux biens publics et la définition et la détermination de ces biens. Des dispositions générales meublaient la partie II (art. 6 à 8), consacrée aux problèmes du transfert des biens tels quels, de la date à laquelle intervient ce transfert, et du sort général des biens publics selon leur appartenance. La partie III embrassait des dispositions communes à tous les types de succession d'Etats et contenait les articles 9 à 11, relatifs au principe général de transfert de l'ensemble des biens d'Etat, aux droits de puissance concédante et à la succession aux créances publiques. Les articles 12 à 31 formaient la partie IV, relative aux dispositions particulières à chaque type de succession d'Etats. Les problèmes posés par la monnaie et le privilège d'émission, les fonds publics et le Trésor, les archives et les bibliothèques publiques, les biens situés hors du territoire concerné par le changement de souveraineté, firent l'objet de dispositions particulières à chaque type de succession d'Etats, la typologie suivie étant *grasso modo* celle qu'avait retenue la Commission dans son projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités. Les parties V (art. 32 à 35), VI (art. 36 à 39) et VII (art. 40) comprenaient des dispositions spéciales se rapportant respective-

<sup>3</sup> *Ibid.*

ment aux établissements publics, aux collectivités territoriales et aux biens des fondations.

3. Sur la base de ce sixième rapport, la CDI a continué à sa vingt-cinquième session l'examen de la succession d'Etats dans les matières autres que les traités, auquel elle a consacré ses 1219<sup>e</sup> à 1229<sup>e</sup> séances, 1230<sup>e</sup> à 1232<sup>e</sup> séances et 1239<sup>e</sup> et 1240<sup>e</sup> séances.

4. Elle a décidé de diviser, conformément à son habitude, le projet d'articles en une *introduction* comprenant des dispositions s'appliquant à l'ensemble du projet et en plusieurs *parties* consacrées chacune à une catégorie de matières déterminée.

5. Sur la proposition du Rapporteur spécial, la Commission, qui avait adopté à titre provisoire trois articles pour l'*introduction*, a décidé, pour mieux sérier les problèmes, de consacrer la *première partie* exclusivement à la « succession d'Etats en matière de *biens d'Etat* », en se réservant la possibilité d'examiner ultérieurement, d'une part, les biens des collectivités territoriales autres qu'étatiques et ceux des entreprises publiques ou des organismes à caractère public et, d'autre part, les biens propres au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats. La Commission a adopté cinq articles pour cette première partie, dont la *section 1* est consacrée aux dispositions communes à tous les biens d'Etat quels que soient leur nature et le type de succession envisagé, et les sections suivantes aux divers types successoraux ou à des biens de nature particulière.

### Chapitre III

**Texte de l'introduction et des articles relatifs à la succession en matière de biens d'Etat adoptés provisoirement par la Commission<sup>4</sup>**

*Projet d'articles sur la succession d'Etats dans les matières autres que les traités*

#### INTRODUCTION

##### *Article premier. — Portée des présents articles*

Les présents articles s'appliquent aux effets de la succession d'Etats dans les matières autres que les traités.

##### *Article 2. — 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.

##### *Article 3. — Expressions employées*

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 du territoire ;

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 ;

...

#### PREMIÈRE PARTIE

#### SUCCESSION D'ÉTATS EN MATIÈRE DE BIENS D'ÉTAT

##### SECTION 1. — DISPOSITIONS GÉNÉRALES

##### *Article 4. — 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.

##### *Article 5. — 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.

##### *Article 6. — Droits de l'Etat successeur sur les biens d'Etat qui lui passent*

La succession d'Etats emporte l'extinction des droits de l'Etat prédécesseur et la naissance de ceux de l'Etat succes-

<sup>4</sup>*Ibid.*, p. 206, doc. A/9010/Rev.1, par. 92.



seur sur les biens d'Etat qui passent à l'Etat successeur conformément aux dispositions des présents articles.

### Article 7. — 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.

### Article 8. — Passage des biens d'Etat sans compensation

Sous réserve des droits des tiers, le passage des biens d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur se faisant conformément aux dispositions des présents articles s'opère sans compensation à moins qu'il n'en soit autrement convenu ou décidé.

\* \* \*

6. A la vingt-huitième session de l'Assemblée générale, la Sixième Commission a examiné ces huit articles, qui ont fait l'objet de certaines observations de divers représentants<sup>5</sup>. Conformément à la pratique de la CDI, le Rapporteur spécial propose de ne pas rouvrir le débat à l'occasion de ces observations sur les huit articles, qui ne sont adoptés qu'à titre tout à fait provisoire. La CDI aura plus tard l'occasion d'examiner ces observations, ainsi que d'autres, sans doute, sur les mêmes articles.

## Chapitre IV

### Commentaires sur les autres dispositions du projet relatives aux biens d'Etat

7. L'objet du présent rapport est de relier, le sixième rapport<sup>6</sup> dans l'esprit des débats de la Commission, c'est-à-dire dans le prolongement des huit articles ci-dessus, considérés comme provisoirement adoptés.

<sup>5</sup> Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-huitième session, Annexes*, point 89 de l'ordre du jour, doc. A/9334, par. 59 à 76.

<sup>6</sup> *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 3, doc. A/CN.4/267.

### SECTION 1. — DISPOSITIONS GÉNÉRALES (*suite*)

#### A. — PRINCIPE GÉNÉRAL DU PASSAGE DE L'ENSEMBLE DES BIENS D'ÉTAT

8. Après nouvelle réflexion, le Rapporteur spécial propose un article 9 reprenant, à la forme près, la disposition portant le même numéro dans son sixième rapport<sup>7</sup>, dépouillée toutefois de son aspect touchant à la « dévolution de plein droit et sans compensation », déjà évoqué dans l'article 8 retenu par la Commission.

#### Article 9. — Principe général du passage de l'ensemble des biens d'Etat

Passent de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur les biens d'Etat nécessaires à l'exercice de la souveraineté sur le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats.

#### COMMENTAIRE<sup>8</sup>

1) La Commission avait adopté, à titre provisoire, l'article 8, dont le texte est relatif au « passage des biens d'Etats sans compensation ». Elle l'avait fait *aux lieu et place des projets d'articles 8 et 9* figurant dans le sixième rapport. Mais l'article 8 adopté ne fournit pas la clef de l'identification automatique des biens d'Etat qui passent effectivement à l'Etat successeur. Il y est question seulement d'un passage de biens d'Etat « se faisant conformément aux dispositions des présents articles ».

2) De fait, les projets d'articles du sixième rapport qui font suite à l'article 9 indiquent dans quelles conditions intervient le passage à l'Etat successeur de *certaines catégories de biens préalablement identifiées*, telles que les créances, la monnaie, les instituts d'émission, le Trésor, les fonds publics, les archives et bibliothèques. Mais il existe une multitude de variétés d'autres biens d'Etat (comme des bâtiments militaires ou des biens immobiliers civils de l'Etat) dont l'article 8, dans sa rédaction retenue par la Commission, n'indique pas s'ils passent à l'Etat successeur. Autrement dit, l'article 8 provisoirement adopté ne précise pas encore quels sont les biens qui passent à l'Etat successeur : il se borne à considérer le problème comme résolu et à indiquer que le passage (supposé déjà réalisé) de ces biens d'Etat doit s'effectuer *sans compensation*. En évoquant le principe de la gratuité du passage des biens, on a signalé *comment* s'opère ce passage ou quelles en sont les modalités. Il est encore plus impératif à présent de préciser *si* ce passage intervient.

3) Le Rapporteur spécial n'a pas le sentiment que, dans sa rédaction actuelle, l'article 8 répond à cette question. Il avait proposé au Comité de rédaction de la Commission un projet d'article se substituant aux projets d'articles 8 et 9 de son sixième rapport, mais tenant compte de cette question. En adoptant l'article 8, la Commission a préféré d'abord trancher le problème du droit à la compensation. Mais l'autre

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 22, doc. A/CN.4/267, quatrième partie, art. 9 et commentaire.

<sup>8</sup> Cf. aussi *ibid.*

question demeure. Or, avant d'examiner la *lex specialis* relative au passage des biens tels que la monnaie, les instituts d'émission, les créances, les fonds publics, il importe d'envisager une *lex generalis* portant norme générale pour le passage des biens d'Etat.

C'était l'objet de l'article 9 du sixième rapport, que le Rapporteur spécial soumet donc à la Commission dans la version ci-dessus indiquée. Celle-ci écarte toute référence, désormais superflue, au caractère gratuit du passage des biens d'Etat, déjà réglé par l'article 8.

4) On pourrait évidemment se demander si, avec ce projet d'article 9, nous sommes toujours en présence d'une *règle de droit international et de succession d'Etats*. Une route nationale, un fleuve, une caserne, un aqueduc, une entreprise d'Etat, un immeuble administratif abritant un service d'Etat, qui appartiennent tous à l'Etat prédécesseur, ne peuvent de toute évidence que passer à l'Etat successeur. On voit mal comment le premier pourrait les conserver (sans l'accord du second) sur un territoire sur lequel une autorité souveraine s'est substituée à une autre. N'est-ce pas plutôt un droit « inhérent » ou un droit naturel de l'Etat au sens, tout contexte mis à part, de l'Article 51 de la Charte des Nations Unies? Si c'est le cas, un tel droit — par son évidence et, pourrait-on dire, par son antériorité — n'aurait même pas besoin de relever du droit international de la succession d'Etats, laquelle, il convient de le rappeler ici, a été définie comme « la substitution d'un Etat à un autre dans la responsabilité des relations internationales du territoire » (art. 3, al. a).

5) En soumettant le projet d'article 9, le Rapporteur spécial ne se prononce pas définitivement. Il a cherché avant tout à compléter la disposition lacunaire de l'article 8. Si la Commission entend faire l'économie de l'article 9 proposé — motif pris de ce que son contenu juridique est aussi évident que sa formulation est difficile, à cause du vague de la formule « biens nécessaires à l'exercice de la souveraineté » —, elle ne pourra pas échapper à la nécessité de rédiger, le moment venu, un commentaire approprié sur ce problème.

#### B. — DROITS DE PUISSANCE CONCÉDANTE

##### *Article 10. — Droits de puissance concédante*

1. Au sens du présent article, le terme « concession » désigne l'acte par lequel l'Etat attribue, sur le territoire relevant de sa compétence nationale, à une entreprise privée ou une personne de droit privé ou à un autre Etat la gestion d'un service public ou l'exploitation d'une ressource naturelle.

2. Quel que soit le type de succession d'Etats, l'Etat successeur se substitue à l'Etat prédécesseur dans ses droits de propriété sur l'ensemble des biens publics faisant l'objet d'une concession dans le territoire affecté par le changement de souveraineté.

3. L'existence d'accords de dévolution portant règlement du sort des concessions n'affecte pas le droit éminent de l'Etat sur les biens publics et les ressources naturelles de son territoire.

#### COMMENTAIRE

Le Rapporteur spécial maintient le projet d'article 10 qui figurait dans son sixième rapport. Il rappelle qu'il n'envisage ici que les *droits* de puissance concédante dans le cadre de ces présents articles, dont il convient de ne pas perdre de vue qu'ils sont consacrés aux *biens publics* — c'est-à-dire en particulier à des biens, droits et intérêts d'Etat. Il réserve pour l'instant le problème des *obligations* de la puissance concédante, en se bornant à affirmer que l'Etat successeur jouit par nature des droits de puissance concédante en tant qu'attributs de sa souveraineté<sup>9</sup>.

#### C. — SUCCESSION AUX CRÉANCES D'ÉTAT

##### *Article 11. — Créances d'Etat*

**L'Etat successeur bénéficie des créances (d'Etat) de toute nature redevables à l'Etat prédécesseur du fait de l'exercice de sa souveraineté ou de son activité dans le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats.**

#### COMMENTAIRE

1) Le Rapporteur spécial reprend ici en partie les dispositions contenues dans le projet d'article 11 figurant dans son sixième rapport. Mais, conformément à la décision de la Commission, il examine pour l'instant exclusivement les *créances d'Etat*. De ce fait, il a abandonné provisoirement le problème envisagé au paragraphe 1 du projet d'article 11 de 1973, qui avait trait aux créances publiques propres au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats. Le nouvel article se ramène ainsi, à la forme près, au paragraphe 2 du projet de 1973.

2) Le Rapporteur spécial pense qu'il n'y a pas d'inconvénient à supprimer l'expression « d'Etat » figurant entre parenthèses dans le texte de l'article. En effet, les créances ne peuvent être par nature que des créances d'Etat dès lors qu'elles sont redevables à l'Etat prédécesseur.

#### D. — BIENS DE L'ÉTAT TIERS

9. Le Rapporteur spécial souhaite compléter les dispositions générales ci-dessus articulées, constituant la section I de la première partie, relative aux biens d'Etat, par des règles touchant aux biens de l'Etat tiers.

10. L'Etat tiers peut être concerné théoriquement de deux manières par une succession d'Etats en matière de biens d'Etat. Premièrement, il peut posséder des biens dans le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats; il s'agira alors de déterminer le sort réservé à ces biens d'Etat tiers. Deuxièmement, le problème se pose aussi de déterminer le sort des biens situés *dans* l'Etat tiers et appartenant à l'Etat prédécesseur ou au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats.

<sup>9</sup>Cf. *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 27, doc. A/CN.4/267, quatrième partie, art. 10, par. 15 à 17 du commentaire.

11. L'examen de ce second aspect ne pourra être entrepris dans le cadre de la présente section 1 (Dispositions générales) de la première partie. Il sera possible d'envisager ce problème dans la section suivante, en fonction de chaque type de succession d'Etats. Encore faut-il réserver le problème des *biens propres* au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats (et situés dans l'Etat tiers), puisque la Commission a décidé de consacrer cette première partie aux biens d'Etats, à l'exclusion des biens appartenant soit à des collectivités territoriales autres qu'étatiques, des établissements publics ou des organismes de caractère public, soit au territoire affecté par la succession d'Etats.

12. L'examen du problème des biens de l'Etat tiers se pose en termes : a) de définition de l'Etat tiers ; b) de détermination des biens de l'Etat tiers ; c) du sort qui leur est réservé à la suite d'une succession d'Etats.

### 1) Définition de l'Etat tiers<sup>10</sup>

#### Article X<sup>11</sup>. — Définition de l'Etat tiers

**Aux fins des articles de la présente partie, l'Etat tiers désigne un Etat qui, n'étant ni prédécesseur ni successeur, possédait des biens à la date de la succession d'Etats dans le territoire auquel se rapporte cette succession d'Etats.**

#### COMMENTAIRE

1) D'après le *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, le mot « tiers » désigne « celui qui, par rapport à un acte juridique, à une instance arbitrale ou judiciaire et à la décision à laquelle elle aboutit, à une affaire, n'est pas partie à cet acte ou à cette instance ou qui est étranger à cette affaire<sup>12</sup> ».

Il ne semble pas facile d'énoncer une définition technique « objective » de l'Etat tiers. Celui-ci se détermine de façon variable, « relativement » à une situation ou à un acte juridique. *Tout dépend par rapport à quoi l'on est ou l'on devient tiers*. L'Etat successeur lui-même peut être considéré comme un Etat tiers « par rapport aux actes juridiques dont l'auteur est l'Etat auquel il succède<sup>13</sup> ».

2) La Convention sur le droit des traités, adoptée à Vienne

<sup>10</sup>Cf. Ph. Braud, « Recherches sur l'Etat tiers en droit international public », *Revue générale de droit international public*, Paris, 3<sup>e</sup> série, t. XXXIX, n° 1 (janv.-mars 1968), p. 17 à 96.

<sup>11</sup>L'article X et les deux articles suivants (Y et Z) n'ont pas été pour l'instant numérotés à la suite des précédents pour éviter que leur insertion à cette place ne vienne décaler la numérotation continue des articles et ne rende malaisée la correspondance entre le projet d'articles du présent rapport et celui du sixième.

<sup>12</sup>*Dictionnaire de la terminologie du droit international*, Paris, Sirey, 1960, p. 603.

<sup>13</sup>Ph. Braud, *loc. cit.*, p. 42, qui précise qu'il faut toutefois « distinguer selon que l'Etat successeur subit des mutations ou en est le bénéficiaire ». En vérité, l'Etat successeur est dans certains cas d'autant plus « étranger » ou « tiers » à l'accord antérieur ou aux actes antérieurs qu'il n'existait même pas à la date à laquelle ils se sont produits.

le 23 mai 1969, a défini l'Etat tiers comme « un Etat qui n'est pas partie au traité<sup>14</sup> ».

3) C'est sensiblement la même définition que, à d'autres fins, M. Endre Ustor a retenu dans son projet d'articles relatifs à la clause de la nation la plus favorisée, où « l'expression *Etat tiers* s'entend d'un Etat qui n'est pas partie au traité en question [c'est-à-dire au traité contenant la clause]<sup>15</sup> ». Cet Etat tiers n'est donc pas l'Etat bénéficiaire, qui est pourtant à certains égards *tiers* par rapport au traité collatéral qui a accordé certains avantages à un autre Etat, mais qui est devenu contractant dans le traité contenant la clause. Le Rapporteur spécial a précisé que dans la plupart des cas l'Etat tiers qu'il a défini est celui-là même qui est *partie* au traité collatéral conclu entre lui et l'Etat concédant.

4) Dans un autre ordre d'idées, M. Paul Reuter, dans son deuxième rapport sur la question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales, a montré, pour son sujet, l'extrême difficulté de la question des effets des accords à l'égard des tiers<sup>16</sup>.

5) Dans son projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités, la CDI a cherché à définir le « troisième Etat » qui, avec l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, constitue la *relation triangulaire* propre à la succession d'Etats en matière de traités. Cet Etat tiers a été identifié par la Commission par l'expression « autre Etat partie », qui « s'entend, par rapport à un Etat successeur, d'une partie, autre que l'Etat prédécesseur, à un traité en vigueur à la date d'une succession d'Etats à l'égard du territoire auquel se rapporte cette succession d'Etats<sup>17</sup> ».

Le commentaire sous cet article « définitionnel » explique les raisons pour lesquelles la Commission a évité à la fois les deux expressions « Etat tiers » (entendue techniquement) et « autre partie » (entendue généralement dans son sens ordinaire) employées par la Convention de Vienne sur le droit des traités, et a trouvé convenable de retenir l'expression « autre Etat partie »<sup>18</sup>.

6) Il est évident que, compte tenu de l'hétérogénéité des situations que couvre la notion d'Etat tiers, aucune des définitions ci-dessus ne pourrait convenir exactement pour le présent projet d'articles. On ne peut se référer à l'Etat tiers ni en tant que « non partie à un traité » ni en tant qu'« autre

<sup>14</sup>Art. 2, par. 1, al. h. Pour le texte de la convention, voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 309.

Sir Gerald Fitzmaurice, dans son cinquième rapport sur le droit des traités, avait donné la définition suivante :

« Aux fins des présents articles, l'expression « Etat tiers », s'agissant de tout traité, désigne tout Etat qui n'est pas effectivement partie au traité, que cet Etat soit ou non en droit d'y devenir partie par signature, ratification, adhésion ou tout autre moyen, dans la mesure où cette faculté, lorsqu'elle existe, n'a pas encore été exercée. » (*Annuaire... 1960*, vol. II, p. 70, doc. A/CN.4/130, I, art. 1<sup>er</sup>, par. 1.)

<sup>15</sup>*Annuaire... 1972*, vol. II, p. 176, doc. A/CN.4/257 et Add.1, art. 1<sup>er</sup>, al. f.

<sup>16</sup>Voir *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 88 et suiv., doc. A/CN.4/271, par. 89 à 107.

<sup>17</sup>*Annuaire... 1972*, vol. II, p. 249, doc. A/8710/Rev.1, chap. II, C, art. 2, par. I, al. m.

<sup>18</sup>*Ibid.*, p. 250, art. 2, par. 9 du commentaire.

partie à ce traité», car on vise ici la succession à des biens d'Etat, et non à un traité. Il s'agit de définir l'Etat tiers qui, pour les biens d'Etat, était un « ancien partenaire » de l'Etat prédécesseur. Ce qui est en cause ici, ce n'est donc pas l'ensemble des relations « réelles », c'est-à-dire touchant aux choses et aux biens de l'Etat tiers situés dans le territoire ou la partie de territoire de l'Etat prédécesseur non affectée par la succession d'Etats. Les effets de la succession d'Etats ne peuvent atteindre ces biens. Il s'agit donc exclusivement des biens de l'Etat tiers situés dans le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats.

7) Dans la succession d'Etats en matière de traités, un des principes fondamentaux retenus est le consentement ou l'absence de consentement à être lié par un accord. Par sa volonté, l'Etat successeur peut demeurer tiers à un traité conclu par le prédécesseur et un autre Etat partie, ou au contraire se considérer lié par le traité, pour autant que ce dernier lui ouvre cette faculté. Mais, en matière de biens publics ou de biens d'Etat, l'Etat tiers se caractérise essentiellement par sa nature ou sa condition d'étranger à la succession d'Etats. Il est *paenitus extranei*. Mais, tout en restant tiers à la succession d'Etats, il est concerné pour ses biens par les conséquences juridiques qu'elle comporte.

*Dans cette perspective, l'Etat tiers n'est donc ni celui qui cède ni celui qui succède. Il n'est ni l'Etat objet de la mutation ni le bénéficiaire de celle-ci. Il est cet Etat qui, étant dans une relation patrimoniale antérieurement établie avec l'Etat prédécesseur, se trouve de ce fait concerné par la succession d'Etats.*

8) C'est pourquoi le Rapporteur spécial propose la formule de l'article X, définition qui comporte en fait deux volets : d'une part, l'extranéité de l'Etat tiers par rapport au phénomène de substitution d'un Etat à un autre dans la responsabilité des relations internationales du territoire (ce qui le distingue de l'Etat successeur et de l'Etat prédécesseur), et, d'autre part, le fait qu'il soit tout de même concerné par la succession d'Etats en raison de ce qu'il possède des biens dans le territoire, ce qui le distingue de tous les autres Etats non concernés.

9) Telle quelle, cette définition est très spécifique de la succession d'Etats en matière de biens d'Etat, et le Rapporteur spécial propose en conséquence de l'utiliser provisoirement dans ce seul cadre. C'est la raison pour laquelle il suggère qu'elle ne fasse pas l'objet d'un alinéa particulier à faire figurer dans le projet d'article 3, relatif aux « expressions employées » pour l'ensemble du projet d'articles.

## 2) Détermination des biens de l'Etat tiers

### Article Y. — Détermination des biens de l'Etat tiers

**Aux fins des articles de la présente partie, les biens de l'Etat tiers 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 dans le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats.**

#### COMMENTAIRE

1) Il serait particulièrement dommageable que nous ayons deux définitions différentes des biens d'Etat selon qu'ils appartiennent soit à l'Etat tiers soit à l'Etat prédécesseur ou successeur. L'article 5 adopté provisoirement par la Com-

mission à sa vingt-cinquième session<sup>19</sup> définit de façon générale et satisfaisante les biens d'Etat. De l'avis du Rapporteur spécial, une telle définition a le mérite de s'appliquer aussi au cas des biens de l'Etat tiers.

2) Il peut toutefois paraître singulier de se référer à la législation de l'Etat prédécesseur pour déterminer les biens de l'Etat tiers. Mais il ne s'agit pas de l'ensemble des biens de ce dernier, et en particulier de ceux qui se trouvent dans son propre territoire et qui ne peuvent être identifiés que par référence à sa législation propre. C'est parce que, aux fins des présents articles, on ne vise que les biens de l'Etat tiers situés dans le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats que l'on doit nécessairement recourir à la législation de l'Etat prédécesseur. Si donc la Commission estime indispensable d'apporter, dans l'étape actuelle de ses travaux, une précision opportune selon laquelle la détermination des biens de l'Etat tiers ne se fait par référence à la législation de l'Etat prédécesseur qu'en raison de la localisation de ces biens dans le territoire affecté par la succession d'Etats, elle devra alors compléter la définition générale des biens d'Etat donnée à l'article 5 par l'indication, *in fine*, qu'il s'agit de biens situés « dans le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats ». C'est là l'objet de l'article Y, qui ne diffère de l'article 5 que par cette mention finale.

3) La Commission ne pourrait faire l'économie de cet article que pour autant qu'elle veuille revenir à l'article 5 et lui apporter cette même précision. Le Rapporteur spécial craint qu'elle ne puisse pas le faire au stade actuel de ses travaux, car elle exclurait alors les biens d'Etat situés *hors du territoire* auquel se rapporte la succession d'Etats, et notamment les biens localisés dans l'Etat prédécesseur. Or, pour ces derniers biens, et dans certains types de succession d'Etats, la Commission ne sait pas encore s'ils passent à l'Etat successeur ou si, au contraire, ils seront partagés avec l'Etat prédécesseur. Il paraît donc plus judicieux pour l'instant de retenir provisoirement l'article Y.

4) L'acquisition d'un bien par un Etat dans le territoire d'un autre s'effectue normalement par un acte, accord ou convention ou tout autre document ayant valeur juridique. La nature juridique de ce bien en tant que *bien d'Etat étranger* résulte de ce texte. Si elle est déterminée unilatéralement par l'Etat acquéreur, elle a pu, soit être acceptée tacitement ou expressément par l'Etat sur le territoire duquel se trouve le bien considéré, soit avoir été contestée et avoir donné lieu ensuite à un règlement conventionnel. Dans les deux cas, la nature juridique du bien de l'Etat acquéreur est reconnue par les deux Etats. Par conséquent, la qualité de bien de l'Etat tiers situé dans le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats était reconnue par l'Etat prédécesseur, conformément à sa législation, à la date de la succession d'Etats.

## 3) Sort des biens de l'Etat tiers

### Article Z. — Sort des biens de l'Etat tiers

**Les droits de l'Etat tiers sur ses biens situés dans le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats ne sont pas affectés par celle-ci, sauf si l'ordre public de l'Etat successeur s'y oppose.**

<sup>19</sup>Voir ci-dessus chap. III.

## COMMENTAIRE

1) Il convient d'abord de rappeler clairement que par « biens de l'Etat tiers » on entend uniquement ici les *biens d'Etat* de l'Etat tiers, et non pas les biens *des ressortissants* de l'Etat tiers.

Le Rapporteur spécial se réfère à la situation d'un Etat tiers possédant, dans le territoire auquel se rapporte la succession, des biens immobiliers tels que par exemple un consulat, un office culturel ou une mission commerciale. Le Rapporteur spécial a longuement fouillé la pratique diplomatique qui pouvait lui être accessible. Cette recherche ne lui a pas permis de trouver des précédents particulièrement saillants, mais l'a conforté dans le sentiment que la matière n'a sans doute pas donné lieu à contentieux. Cela l'autorise à croire à l'intangibilité des biens de cette nature appartenant à l'Etat tiers et à en affirmer le principe dans le projet d'article à l'examen<sup>20</sup>.

2) Si un tel principe n'est pas retenu, ou s'il est affecté par la succession d'Etats, cela rendrait précaires ou difficiles les relations internationales elles-mêmes. Le jeu normal de celles-ci oblige en effet les Etats à acquérir les uns chez les autres divers immeubles pour l'exercice de leur mission de représentation au sens large.

3) Sans avoir eu à se référer au cas de la succession d'Etats, la Convention de Vienne sur les relations consulaires a protégé les biens consulaires de la manière suivante, dans l'hypothèse d'une abolition ou d'une restriction du droit de propriété de l'Etat étranger :

Les locaux consulaires, leur ameublement et les biens du poste consulaire, ainsi que ses moyens de transport, ne peuvent faire l'objet d'aucune forme de réquisition à des fins de défense nationale ou d'utilité publique. Au cas où une expropriation serait nécessaire à ces mêmes fins, toutes dispositions appropriées seront prises afin d'éviter qu'il soit mis obstacle à l'exercice des fonctions consulaires, et une indemnité prompte, adéquate et effective sera versée à l'Etat d'envoi<sup>21</sup>.

<sup>20</sup>On relève chez Daniel Bardonnnet (*La succession d'Etats à Madagascar — Succession au droit conventionnel et aux droits patrimoniaux*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1970) un cas qui n'a plus de valeur autre qu'historique puisqu'il s'agit d'une annexion de territoire, mode invalidé par le droit international contemporain. Lorsque la France substitua la colonisation au protectorat à Madagascar, un décret du 9 juin 1896 supprima les juridictions consulaires des Etats-Unis, de Grande-Bretagne et de l'Italie. Aucune disposition du texte ne réglait le sort des biens immobiliers dans lesquels siégeaient les cours. Le décret fut interprété comme ne touchant que la fonction consulaire, les immeubles ayant été reconnus comme appartenant aux pays concernés. (Bardonnnet, *op. cit.*, p. 99 et suiv.)

<sup>21</sup>Art. 31, par. 4, de la Convention de Vienne sur les relations consulaires (1963). Pour le texte de la convention, voir Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 596, p. 261. Certains représentants sont allés plus loin encore, sans être toutefois suivis par la Conférence (v. *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur les relations consulaires*, vol. I [publication des Nations Unies, numéro de vente : 63.X.2], p. 22 et suiv., 8<sup>e</sup> séance plénière, par. 10 à 47). Le représentant de la RSS d'Ukraine, par exemple, a estimé que

« les biens des Etats étrangers ne peuvent faire l'objet d'aucune mesure d'exécution sans le consentement dudit Etat. L'immunité absolue à l'égard de toute mesure d'exécution [contre un bien d'Etat étranger] est un principe fondamental de la souveraineté nationale [...] » (*ibid.*, p. 25, par. 29.)

Selon le courant d'opinion, le droit d'expropriation des biens consulaires de l'Etat, même assorti d'une indemnisation, devrait être exclu.

4) Toutefois, abordons le cas des biens d'Etat d'un autre type que celui qui sert à la représentation officielle d'un Etat auprès d'un autre. Il peut exister des *sociétés mixtes d'Etats* attachées à une activité commerciale, agricole ou industrielle se déroulant dans le territoire de l'un ou de l'autre des Etats participants. L'URSS et les démocraties populaires recourent souvent à cette formule de la société mixte d'Etats.

5) Par ailleurs, une enquête de l'ONU a fait le catalogue de certains « Droits reconnus aux Etats par traité sur les ressources naturelles en territoire étranger<sup>22</sup> ».

Les droits conventionnels dont peuvent ainsi jouir certains Etats sur le territoire d'un autre Etat ou d'autres Etats sont limités en ce sens que ces droits sont accordés à certaines fins, dans des parties données du territoire de l'Etat ou des Etats concédants. Il s'agit de droits de transit, de droits miniers, de droits relatifs à la construction des pipe-lines internationaux et de droits d'exploitation des ressources hydrauliques<sup>23</sup>.

6) Quel est le sort de ces biens lorsqu'ils appartiennent à un Etat étranger placé dans une situation d'Etat tiers dans le cas d'une succession d'Etats? Observons d'abord qu'il existe des situations inverses de celles que décrit l'enquête de l'ONU. Elles sont même les plus fréquentes: de très nombreux Etats sont régis par une législation, et parfois même par une constitution, qui *restreignent le droit pour un autre Etat de posséder sur leur territoire des biens d'Etat autres que ceux qui sont nécessaires à sa représentation officielle*. Si donc ces Etats deviennent des Etats successeurs, comme cela est toujours possible en raison d'une circonstance donnée, il est à craindre que leur constitution, leurs lois fondamentales ou, de manière générale, leur ordre juridique interne ne puissent leur permettre de maintenir le droit de propriété de l'Etat tiers. Il existerait donc une incompatibilité entre « l'ordre public » de ces Etats et la règle d'intangibilité des biens de l'Etat tiers si celle-ci ne devait comporter aucune exception.

7) Le problème est loin d'être théorique. On pourrait tout d'abord citer très abondamment des législations internes restrictives à l'égard des droits de propriété de l'Etat tiers<sup>24</sup>. On se bornera ici à rappeler quelques exemples. On sait d'ailleurs par avance que, étant donné la diversité des régimes sociaux et économiques dans le monde, on ne peut guère s'attendre à voir uniformément admis des droits de propriété d'un Etat dans un autre. Il existe des pays dans lesquels certains secteurs (voire tous) de l'économie sont réservés exclusivement aux entreprises nationales étatisées. Certains pays ont pris des mesures excluant les entreprises étrangères, privées et *a fortiori* d'Etat, de divers secteurs de l'économie nationale. L'enquête de l'ONU rappelée ci-dessus signale des mesures législatives, voire constitutionnelles, d'exclusion frappant les entreprises contrôlées par des *gouvernements* étrangers dans des pays qui n'ont pas pourtant une économie totalement nationalisée<sup>25</sup>.

<sup>21</sup>I. — *Etat de la question de la souveraineté permanente sur les richesses et les ressources naturelles (étude préparée par le Secrétaire)*; II. — *Rapport de la Commission pour la souveraineté permanente sur les ressources naturelles* (publication des Nations Unies, numéro de vente : 62.V.6), chap. II, sect. B. Mais les exemples donnés ne se réfèrent pas tous à des cas de biens d'Etat.

<sup>22</sup>*Ibid.*, chap. II, par. 63.

<sup>23</sup>*Ibid.*, chap. I et IV.

<sup>24</sup>*Ibid.*, chap. I, sect. E, 3.

8) C'est pour tenir compte de ces situations d'incompatibilité entre « l'ordre public interne » de l'Etat successeur et le maintien *ne varietur* du droit de propriété de l'Etat tiers que le Rapporteur spécial a prévu une exception dans l'article étudié. Mais il est évident que cette exception ne confère pas à l'Etat successeur un droit discrétionnaire sur les biens de l'Etat tiers.

## SECTION 2. — DISPOSITIONS PARTICULIÈRES À CHAQUE TYPE DE SUCCESSION D'ÉTAT

13. Le Rapporteur spécial avait indiqué dans son sixième rapport à quelles difficultés théoriques et pratiques on se heurte dans la classification des différents cas de succession d'Etats<sup>26</sup>. Il avait signalé que, sur le plan de la pure logique, on pourrait concevoir une double classification des cas selon qu'il y a ou non création d'un Etat et disparition ou non de l'Etat prédécesseur. On aurait alors eu les quatre cas suivants :

- a) Succession sans création ni disparition d'Etat (cas du transfert d'une partie du territoire d'un Etat);
- b) Succession par création d'Etat, mais sans disparition du prédécesseur (cas des Etats nouvellement indépendants);
- c) Succession par création d'Etat et disparition du ou des Etats prédécesseurs (cas d'unification d'Etats, de dissolution d'unions, de fusion et de création d'Etats dits « composés »);
- d) Succession sans création d'Etat, mais avec disparition du prédécesseur (absorption, extinction, intégration totales, et partage entre plusieurs Etats).

14. Le Rapporteur spécial y avait ajouté le cas particulier de la sécession d'une partie d'un Etat (sécession), que la CDI avait tenu à traiter distinctement dans le cas de son projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités.

15. Le Rapporteur spécial avait cependant considéré pour sa part l'hypothèse *d*, de la disparition de l'Etat prédécesseur par absorption, comme invalide au regard du droit international contemporain, qui prohibe l'annexion, le partage ou l'absorption d'un Etat par un ou plusieurs autres, même si la pratique, notamment au cours de conflits armés, enregistre des cas de cette sorte<sup>27</sup>, et même si, en théorie, on peut concevoir qu'un Etat puisse disparaître à la suite d'une consultation populaire qui se prononcerait pour son rattachement intégral ou fractionné à un ou plusieurs Etats voisins.

16. Le Rapporteur spécial propose en conséquence de ne plus se préoccuper à l'avenir de l'hypothèse *d* dans le projet

<sup>26</sup> Voir *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 29 et suiv., doc. A/CN.4/267, par. 20 et suiv.

<sup>27</sup> Voir *Annuaire... 1968*, vol. II, p. 96, doc. A/CN.4/204; *Annuaire... 1969*, vol. II, p. 70, doc. A/CN.4/216/Rev.1; *Annuaire... 1970*, vol. II, p. 143, doc. A/CN.4/226. Voir aussi *Annuaire... 1971*, vol. II (1<sup>re</sup> partie), p. 171 et suiv., doc. A/CN.4/247 et Add.1, deuxième partie, art. 1<sup>er</sup>, commentaire; ainsi que *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 13 et 14, doc. A/CN.4/267, troisième partie, art. 2, commentaire; *ibid.*, p. 33, quatrième partie, par. 45 et suiv.; *ibid.*, p. 54 et 56, art. 24, par. 2 du commentaire, et art. 27, par. 6 et 7 du commentaire.

d'articles en cours, *ce qui rend sans objet les articles 24, 25, 26 et 27* du sixième rapport. La typologie retenue définitivement par le Rapporteur spécial sera donc :

- a) Transfert d'une partie de territoire;
- b) Etats nouvellement indépendants;
- c) Unification d'Etats et dissolution d'unions;
- d) Sécession ou séparation d'une ou plusieurs parties d'un ou de plusieurs territoires.

## SOUS-SECTION 1. — TRANSFERT D'UNE PARTIE DE TERRITOIRE

### Article 12. — Monnaie

**1. La monnaie, les réserves d'or et de devises et, d'une manière générale, les signes monétaires de toute nature mis en circulation ou stockés par l'Etat prédécesseur dans le territoire transféré et affectés à ce dernier passent à l'Etat successeur.**

**2. Les actifs de l'institut central d'émission dans l'Etat prédécesseur, notamment ceux qui sont affectés à la couverture des émissions pour le territoire transféré, sont partagés en proportion du volume de la monnaie circulant ou détenue dans le territoire considéré.**

### COMMENTAIRE

a) *Suppression du paragraphe 1 de l'ancien article 12 et des paragraphes homologues des articles correspondants* (par. 1 des art. 16, 20 et 28<sup>28</sup>)

1) Dans la définition des biens d'Etat, on a évoqué la notion de « biens, droits et intérêts ». Cela amène à examiner, dans le domaine monétaire, le problème du privilège d'émission, c'est-à-dire d'un *droit* régaliennement reconnu par l'Etat. Dans ses précédents rapports, le Rapporteur spécial avait pris soin de faire figurer dans le ou les articles consacrés à la monnaie une disposition selon laquelle « le privilège d'émission appartient à l'Etat successeur ». Le privilège d'émission est en effet un attribut de tout Etat. Comme l'avait souligné le Rapporteur spécial<sup>29</sup>, le texte qu'il avait proposé ne signifiait pas, tel qu'il avait été rédigé, que le privilège d'émission ait pu faire l'objet d'une succession ou d'un transfert. L'Etat prédécesseur perd son privilège d'émission sur le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats et l'Etat successeur exerce le sien propre, qu'il tient de sa propre souveraineté. De même que le successeur ne tient pas sa souveraineté du prédécesseur, comme le Rapporteur spécial l'avait toujours affirmé<sup>30</sup>, de même il ne reçoit pas de lui un des attributs de celle-ci, qui est le privilège d'émission. Le paragraphe proposé se bornait tout simplement à rappeler que ce privilège « appartient » à l'Etat successeur sur le territoire désormais soumis à sa compé-

<sup>28</sup> Ainsi que paragraphe 1 de l'article 24, déjà supprimé par l'élimination des articles 24 à 27, relatifs à l'hypothèse, désormais écartée, de la disparition d'Etats par partage ou absorption.

<sup>29</sup> Voir en particulier *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 34, doc. A/CN.4/267, quatrième partie, art. 12, par. 5 et suiv. du commentaire.

<sup>30</sup> Voir *Annuaire... 1969*, vol. II, p. 77, doc. A/CN.4/216/Rev.1, par. 29.

tence comme à tout Etat sur son propre territoire. Le privilège d'émission n'est pas hérité.

2) Le Rapporteur spécial avait tenu à rappeler par cette disposition une évidence. Ce qui l'y avait poussé, c'était la crainte que les limitations *conventionnelles* qui ont pu être apportées dans le passé à l'exercice du privilège d'émission de l'Etat successeur donnent lieu à quelque doute au sujet de la reconnaissance de ce privilège comme un attribut naturel de cet Etat sur le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats<sup>31</sup>.

3) Les compétences monétaires représentent un élément fondamental de la souveraineté de l'Etat, le privilège d'émission n'étant qu'un aspect de ces compétences. Le remplacement d'un système monétaire par un autre n'est pas exclusivement la conséquence des mutations territoriales; il peut bien entendu se produire, en dehors de toute succession d'Etats, dans le cadre interne d'un Etat. Le Rapporteur spécial avait déjà recommandé de distinguer, comme dans tout droit, entre la jouissance et l'exercice du privilège d'émission, pour rendre compte correctement des exemples historiques de limitation conventionnelle de ce droit<sup>32</sup>. En cas de substitution d'un Etat à un autre dans la responsabilité internationale d'un territoire, l'Etat successeur est le vrai titulaire du privilège d'émission, même s'il en délègue conventionnellement l'exercice. Toute restriction imposée unilatéralement à l'Etat successeur serait contraire au droit. Dans l'arrêt qu'elle avait rendu en 1927 dans l'*Affaire du « Lotus »*, la CPJI avait bien souligné que « les limitations de l'indépendance des Etats ne se présument donc pas<sup>33</sup> », et bien affirmé dans son arrêt n° 14, du 12 juillet 1929, que « c'est un principe généralement admis que *tout Etat a le droit de déterminer lui-même ses monnaies* »<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> Sur ces limitations conventionnelles, voir *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 34 et 35, doc. A/CN.4/267, quatrième partie, art. 12, par. 7 à 9 du commentaire, et *ibid.*, p. 45 et 46, art. 16, par. 2 à 9 du commentaire.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 34 et 35, art. 12, par. 7 et suiv. du commentaire.

<sup>33</sup> C.P.J.I., série A, n° 10, p. 18.

<sup>34</sup> « Affaire concernant le paiement de divers emprunts serbes émis en France », *ibid.*, série A, n° 20/21, p. 44.

Le fait que notre temps soit marqué, selon certains auteurs (D. Carreau, *Souveraineté et coopération monétaire internationale*, Paris, Cujas, 1970, p. 10), moins par la souveraineté politique que par l'interdépendance et la coopération en matière monétaire ne modifie pas fondamentalement les données du problème qui nous occupe. Sur le plan politique, tout d'abord, cette coopération internationale cache imparfaitement le « dirigisme » contraignant, aujourd'hui contesté, d'un « club » de quelques puissances qui régissent l'ordre monétaire mondial. Sur le plan juridique, ensuite, les limitations apportées à la souveraineté politique en matière monétaire ne sont acceptables que sur une base conventionnelle. Cette base elle-même n'exclut pas les modifications monétaires jugées nécessaires dans l'ordre juridique interne. L'Accord de Bretton Woods relatif au FMI admet que

« Tout Etat membre pourra modifier la valeur au pair de sa monnaie sans l'assentiment du Fonds si la modification n'affecte pas les opérations internationales des membres du Fonds » (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2, p. 51, art. IV, sect. 5, al. e).

« Le Fonds donnera son assentiment à toute modification proposée [...] s'il est assuré que la modification proposée est nécessaire pour corriger un déséquilibre fondamental » (*ibid.*, al. f).

Bref, si la *politique monétaire* de l'Etat peut recevoir, dans une certaine marge, une limitation volontaire par un accord, le privilège d'émission en tant que droit *régalien* n'est quant à lui pas affecté dans l'état actuel de la coopération internationale.

4) Mais, en vérité, le Rapporteur spécial n'est pas sûr que la règle portée par le paragraphe 1 de l'article 12 de 1973, relative à ce privilège d'émission, constitue réellement une norme de droit international public. C'est plutôt une règle « primaire » relevant de l'aspect constitutif et originaire de l'Etat, quel qu'il soit. En ce sens, c'est une règle de droit public interne<sup>35</sup>. C'est pourquoi le Rapporteur spécial propose d'en faire l'économie dans le nouvel article 12, comme dans les autres articles subséquents relatifs au problème de la monnaie dans les autres types de succession d'Etats (art. 16, 20 et 28). Toutefois, et pour éviter tout malentendu quant à la signification de cette suppression, le Rapporteur spécial suggère vivement que la CDI rappelle dans le commentaire qu'elle consacrera au présent article (comme aux articles 16, 20 et 28) ce principe évident de l'appartenance du privilège d'émission à l'Etat successeur sur le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats.

#### b) *Autres observations justifiant la rédaction de l'article 12*

5) Par l'article 12, la CDI aborde les problèmes complexes de la monnaie. 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<sup>36</sup>. En se référant à cette définition juridique, M. Carreau observe que celle-ci

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 formelle<sup>37</sup>.

6) Du point de vue qui nous occupe, 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 sur ce territoire (réserves d'or et de devises, immeubles et actifs de l'institution d'émission, se trouvant sur ce territoire) doit passer de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur.

7) 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, au 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

<sup>35</sup> L'appartenance du privilège d'émission au titulaire du pouvoir souverain remonte à l'antiquité, et Darius en avait fait usage (le premier, apparemment) cinq siècles avant l'ère chrétienne (A. Nussbaum, *Money in the Law, National and International*, Brooklyn, Foundation Press, 1950, p. 32; et D. Carreau, *op. cit.*, p. 24).

« Le monopole du gouvernement (ou de l'organe constitutionnellement compétent), écrit Carreau [*op. cit.*, p. 26], sur le système monétaire interne a été consacré par une jurisprudence unanime de même que par les lois et constitutions. » L'auteur en fournit de nombreuses illustrations.

<sup>36</sup> D. Carreau, *op. cit.*, p. 23.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 27.

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.*

8) Comme le Rapporteur spécial l'avait indiqué<sup>38</sup>, la circulation de papier-monnaie dans un territoire comporte un double aspect de bien public et de dette publique. Un auteur vient d'écrire récemment à son tour que

Il importe d'envisager les aspects monétaires de la succession d'Etats sous leur aspect global de succession d'un système monétaire à un autre et non comme une simple annexe de la succession aux dettes publiques<sup>39</sup>.

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. Le Rapporteur spécial observe toutefois que cela n'est pas toujours vérifié dans les faits.

9) Par ailleurs la rédaction de l'article 12 dans le sixième rapport a pu donner lieu à une interprétation étrangère à l'esprit du Rapporteur spécial. On lisait en effet au paragraphe 2 de cet article que « la monnaie, les réserves d'or et de devises et, d'une manière générale, les signes monétaires de toute nature en circulation ou stockés dans [le] territoire [transféré] passent à l'Etat successeur ». De cette rédaction, on a pu conclure que

on ne voit pas pour quelle raison les signes monétaires de toutes natures passeraient automatiquement à l'Etat successeur. En particulier, il peut se faire que des particuliers ou des banques, soit directement soit par le truchement d'intermédiaires agréés, possèdent de l'or ou des devises, et la succession d'Etats ne peut à elle seule aboutir à une expropriation de ces avoirs privés<sup>40</sup>.

Nous nous sommes placés en réalité dans la seule hypothèse des biens *publics*, et au surplus des biens *d'Etat* exclusivement. Le Rapporteur spécial ne s'est pas référé, dans ce cadre, aux biens privés. Il était du reste à l'évidence impossible de s'y référer, car d'après la rédaction du paragraphe en

<sup>38</sup> Voir *Annuaire... 1971*, vol. II (1<sup>re</sup> partie), p. 190 et suiv., doc. A/CN.4/247 et Add.1, deuxième partie, art. 7, commentaire; et *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 34, doc. A/CN.4/267, quatrième partie, art. 12, par. 2 à 4 du commentaire.

<sup>39</sup> G. Burdeau, « Les successions de systèmes monétaires en droit international », Université de droit, d'économie et de sciences sociales de Paris (Paris II), 1974 [thèse], p. 126.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 274 et 275.

discussion les biens « en circulation ou stockés » étaient les signes *monétaires* de toute nature, les réserves d'or et de devises ainsi que la monnaie. Or, il est impossible dans les systèmes modernes que la monnaie soit un bien privé. Mais, pour couper court à toute erreur d'interprétation, le Rapporteur spécial a repris la rédaction du paragraphe en question (devenu le paragraphe 1 du présent article 12), en précisant qu'il s'agit de la monnaie, des réserves d'or et de devises et des signes monétaires « mis en circulation ou stockés par l'Etat prédécesseur\* dans le territoire transféré ».

10) Il a paru par ailleurs nécessaire au Rapporteur spécial d'ajouter la formule « et affectés à ce dernier ». 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 transféré 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.

### Article 13. — Fonds d'Etat et Trésor

**1. Les fonds de l'Etat prédécesseur, liquides ou investis, situés dans le territoire transféré et affectés à celui-ci passent à l'Etat successeur.**

**2. L'Etat successeur reçoit l'actif du Trésor et assume les charges afférentes ainsi que les déficits budgétaires ou de trésorerie. Il subit en outre le passif dans les conditions et selon les règles relatives à la succession à la dette publique.**

#### COMMENTAIRE

1) L'article 13 présenté dans le rapport précédent comportait trois paragraphes<sup>41</sup>. Il a été amputé ici de son paragraphe 2, ainsi libellé :

Quelle que soit leur localisation, les fonds publics, liquides ou investis, propres au territoire transféré conservent leur affectation et leur appartenance au territoire transféré.

En effet, à la vingt-cinquième session, le Rapporteur spécial avait proposé, et la Commission avait accepté, de n'examiner pour l'instant que les *biens d'Etat*, ce qui doit laisser hors du champ de la présente étude le problème de biens *propres au territoire transféré*. Les paragraphes 1 et 3 restants sont en conséquence devenus les paragraphes 1 et 2 de l'article 13 ci-dessus.

2) Le paragraphe 1, relatif aux fonds d'Etat, a reçu quelques modifications rédactionnelles. Pour se conformer à la terminologie retenue par la Commission à sa vingt-cinquième session, le Rapporteur spécial a employé la formule : « les

<sup>41</sup> Voir *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 35 et 36, doc. A/CN.4/267, quatrième partie, art. 13 et commentaire.



fonds de l'Etat prédécesseur [...] passent à l'Etat successeur», par préférence à l'expression : « les fonds [...] tombent dans le patrimoine de l'Etat successeur », utilisée dans le sixième rapport. Mais il a surtout tenu à préciser, pour éviter toute erreur d'interprétation, que les fonds en question, qu'ils soient liquides ou investis, avaient été réellement « affectés » au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats. Le principe de destination ou d'affectation est dans ce cas déterminant. Il est en effet évident que les fonds de l'Etat prédécesseur transitant par le territoire ou provisoirement ou circonstanciellement situés dans ce territoire ne passent pas à l'Etat successeur.

3) Quant au paragraphe 2 de l'article, relatif au Trésor, il a été allégé de l'expression suivante, utilisée dans le sixième rapport : « le bilan des opérations de trésorerie étant arrêté dans les écritures publiques du territoire transféré ». Ce membre de phrase vise une situation concrète, un fait d'évidence, une opération qui se réalise en tout état de cause. Il ne porte pas en soi une règle ou un acte normatif. C'est pourquoi sa suppression allège opportunément le paragraphe.

#### Article 14. — Archives et bibliothèques d'Etat

**Quelle que soit leur localisation, les archives et bibliothèques d'Etat de toute nature se rapportant directement ou appartenant au territoire transféré passent à l'Etat successeur.**

**Les archives d'Etat indivisibles feront l'objet d'une reproduction et d'une répartition.**

#### COMMENTAIRE

1) L'article 14, relatif aux « archives et bibliothèques d'Etat », remplace l'article 14 (Archives et bibliothèques publiques) de 1973<sup>42</sup>. Le nouvel article 14 a été relu par le Rapporteur spécial dans la perspective tracée par la Commission. Il se borne donc à l'examen du sort des bibliothèques et archives d'Etat, à l'exclusion des archives et bibliothèques appartenant à des collectivités territoriales (municipales, provinciales ou autres) ou à des établissements ou organismes publics.

2) Il importe peu que les archives d'Etat soient situées dans le territoire transféré, dans celui de l'Etat prédécesseur, ou enfin dans celui d'un Etat tiers. Il suffit que ces archives d'Etat se rapportent directement au territoire transféré, c'est-à-dire qu'elles aient un lien administratif ou historique direct avec ce territoire. Toutefois, il peut exister des archives d'Etat qui, sans se rapporter au territoire transféré, lui appartiennent : il peut être ainsi d'archives à caractère historique et de pièces ou de collections ayant une valeur culturelle.

<sup>42</sup>Le Rapporteur spécial a consacré de longs développements au problème des archives, notamment dans ses troisième, cinquième et sixième rapports (*Annuaire... 1970*, vol. II, p. 164 et suiv., doc. A/CN.4/226, deuxième partie, art. 7, commentaire; *Annuaire... 1972*, vol. II, p. 74 et 75, doc. A/CN.4/259, par. 46 et suiv.; *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 37 et suiv., doc. A/CN.4/267, quatrième partie, art. 14, commentaire; *ibid.*, p. 47 et suiv., art. 18, commentaire; *ibid.*, p. 52 et 53, art. 22, commentaire; *ibid.*, p. 55, art. 26, commentaire; et *ibid.*, p. 57, art. 30, commentaire).

3) Si les archives centrales d'Etat constituent un fonds indivisible, l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur conviendront d'en faire la reproduction la plus appropriée et la répartition entre eux selon les modalités qu'ils décideront. Ce ne serait pas en effet un exemple à suivre que celui qu'offre le Traité de Turin, du 16 mars 1816<sup>43</sup>, qui fixait entre le Royaume de Sardaigne et la Confédération suisse les frontières de la Savoie et de l'Etat de Genève : on alla jusqu'à arracher les cahiers ou découper aux ciseaux les feuillets des registres terriers communs pour remettre son dû à chacune des deux parties<sup>44</sup>. Il est vrai que, de nos jours, la solution à des problèmes de ce genre se trouve grandement facilitée par l'existence de techniques modernes très avancées de reproduction de documents.

4) Telle est l'économie générale du nouvel article 14, sur les archives et bibliothèques d'Etat. Il comporte l'application de deux principes de base : le principe de la « provenance territoriale », ou de la « territorialité des archives », selon lequel doivent passer à l'Etat successeur les pièces et documents<sup>45</sup> qui proviennent du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, et le « principe de la pertinence », d'après lequel sont de même livrés les papiers<sup>46</sup> concernant le territoire considéré, quel que soit leur lieu de conservation.

5) Il n'est pas difficile d'en fournir l'illustration par des exemples tirés de la pratique des Etats. A cette fin, le Rapporteur spécial voudrait tout d'abord résumer brièvement les indications qu'il a déjà fournies, renvoyant pour la masse des précédents historiques à ses rapports antérieurs<sup>47</sup>, puis ensuite compléter ces rapports par quelques précisions qu'il lui a paru utile d'ajouter, à la suite de nouvelles recherches.

6) Il n'est pas nécessaire de revenir sur l'importance, non plus que sur la définition, des archives et documents. Les « archives » doivent s'entendre dans leur définition la plus large. Il ressort de la pratique diplomatique que le principe du transfert à l'Etat successeur ne semble pas faire de doute, le fondement juridique de ce principe ayant été successivement recherché dans des préoccupations probatoires, administratives puis historiques.

7) Dans ses précédents rapports, le Rapporteur spécial a insisté sur les points suivants :

Nécessité du lien entre les archives et le territoire, s'agissant d'une part des archives acquises par le territoire ou pour son compte et d'autre part des pièces concernant le territoire par le lien organique qui les rattache à celui-ci.

Problème des archives qui se trouvent situées hors du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, l'Etat successeur possédant le droit de réclamer ces archives où qu'elles se trouvent, qu'il s'agisse d'archives emportées ou d'archives constituées hors du territoire.

<sup>43</sup>Traité entre S.M. le Roi de Sardaigne, la Confédération suisse et le canton de Genève (G.F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil de traités*, Gottingue, Dieterich, 1880, t. IV [1808-1819] (réimpr.), p. 214).

<sup>44</sup>France, 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. 20.

<sup>45</sup>Il s'agit ici d'archives d'Etat, mais le principe est aussi parfaitement applicable pour les pièces de collectivités territoriales ou d'organismes publics.

<sup>46</sup>Même observation que celle de la note précédente.

<sup>47</sup>Voir les références citées dans la note 42.

Enfin, *a*) question de la « propriété » des archives (Etat successeur ou territoire transféré), ceci étant affaire de circonstances, l'essentiel étant que ces pièces ne peuvent plus demeurer dans le patrimoine de l'Etat prédécesseur; *b*) problème des obligations particulières à l'Etat successeur: délivrance de copies à l'Etat prédécesseur et obligation de conservation des pièces; *c*) question du délai de remise, celui-ci variant de trois à dix-huit mois selon les accords; *d*) question du principe de la gratuité de la remise à l'Etat successeur.

8) Les indications qui suivent interviennent à titre complémentaire et sont centrées sur le problème des archives d'Etat.

*a) Principe du transfert des archives à l'Etat successeur*

*i) Sources*

9) Ce principe, qui ne semble pas faire de doute, connaît des origines lointaines dans les mutations territoriales telles qu'elles étaient déjà effectuées au Moyen Age. La France et la Pologne en fournissent des exemples<sup>48</sup>. En France, le roi Philippe Auguste fonda son « Trésor des Chartes » en 1194, y rassemblant les documents concernant son royaume. En 1271, Philippe III le Hardi, héritant des domaines de son oncle, Alphonse de Poitiers (presque tout le sud de la France), en fit immédiatement verser les archives au Trésor: titres des domaines, cartulaires, registres de lettres, enquêtes et comptes administratifs. Il en fut 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<sup>e</sup> 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.

*ii) Archives, moyens de preuve*

10) Dans les anciens traités, les archives sont remises à l'Etat successeur avant tout comme moyens de preuve et en tant que 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 enlevèrent *manu militari* en 1415 les archives des anciennes possessions des Habsbourg, conservées au château de Baden<sup>49</sup>.

*iii) Archives, moyen d'administration*

11) A partir du XVI<sup>e</sup> siècle on se rendit compte que les archives, si elles constituaient un titre juridique efficace, étaient aussi un moyen d'administrer le 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:

*1<sup>o</sup> Cas d'un seul Etat successeur*

12) L'intégralité des instruments d'administration passe du prédécesseur au 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 Gottland et d'Ösel, le Traité de Brömsebro (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 (26 février 1658) [art. 10] et de Copenhague (27 mai 1660) [art. 14]<sup>50</sup>.

L'article 69 du Traité de Munster (30 janvier 1648) entre les Pays-Bas et l'Espagne disposait que « tous les registres, cartes, lettres, archives et papiers, comme aussi sacs des procès, *concernans* aucunes des Provinces unies, pays associés, villes [...] estans ès cours, chanceleries, conseils et chambres [...] seront délivrés [...]»<sup>51</sup>.

Par le Traité d'Utrecht (11 avril 1713), Louis XIV céda aux Etats généraux (néerlandais) le Luxembourg, Namur et Charleroi « avec tous les papiers, lettres, documents et archives qui *concernent* lesdits Pais Bas»<sup>52</sup>.

Tous les traités concernant un transfert de territoire contiennent en vérité 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 1924<sup>53</sup> est relative à l'échange des actes judiciaires, des registres fonciers et des registres de l'état civil, en prévoyant les modalités d'exécution.

*2<sup>o</sup> Cas de plusieurs Etats successeurs*

13) Les exemples rapportés, anciens et isolés, ne peuvent être considérés comme représentatifs d'une coutume, mais s'il a paru utile au Rapporteur spécial de les citer, c'est 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 (15 novembre 1715), conclu entre l'Empire, l'Angleterre et la Hollande, décide 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

<sup>48</sup> France, *Les archives dans la vie internationale* (op. cit.), p. 12 et 13.

<sup>49</sup> 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 ce qui ne concernait pas le territoire confédéré.

<sup>50</sup> France, *Les archives dans la vie internationale* (op. cit.), p. 16.

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>53</sup> SDN, *Recueil des Traités*, vol. XLV, p. 330.

copie à chacun d'eux, le fonds restant intact à leur disposition pour consultation<sup>54</sup>.

De même, le Traité entre la Prusse et la Saxe du 18 mai 1815<sup>55</sup> fait mention, dans son article VII, d'« actes et papiers qui [...] sont d'un commun intérêt pour les deux parties ». La solution consiste à faire conserver les originaux par la Saxe, à charge pour elle d'en délivrer à la Prusse des copies légalisées.

14) 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.

iv) *Archives, élément historique*

15) 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. Cela est contredit par la pratique : l'histoire a enregistré des cas nombreux de transferts d'archives, documents historiques compris.

Le Traité de Vienne (3 octobre 1866), par lequel l'Autriche cédait la Vénétie à l'Italie, prévoit dans son article 18 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 elles appartiennent<sup>56</sup> ».

Il est aisé de multiplier les exemples sur ce point. Le Traité de paix entre la Finlande et la Russie signé à Dorpat le 14 octobre 1920 prévoit en son article 29, paragraphe 1, 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 histoire<sup>57</sup>.

b) *Archives situées hors du territoire (archives emportées ou constituées hors du territoire)*

16) 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 au territoire objet du changement de souveraineté, et même si ces archives ont pu être emportées ou se trouvent hors du territoire.

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 napoléonienne<sup>58</sup>.

Par le Traité de Tilsit (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 concernant<sup>59</sup>.

De même, la Pologne récupérait les archives centrales de l'ancien Etat polonais transférées en Russie à la fin du XVIII<sup>e</sup> 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 Pologne<sup>60</sup>.

17) On peut ajouter aux exemples cités dans les précédents rapports du Rapporteur spécial le cas des archives du Schleswig. Par le Traité de Vienne (30 octobre 1864), le Danemark devait céder les trois duchés de Schleswig, Holstein et Lauenburg. L'article 20 dudit traité disposait : « les titres de propriété, les documents administratifs et de justice civile concernant les territoires cédés qui se trouveront dans les Archives du Royaume de 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 »<sup>61</sup>.

18) De même pourrait-on évoquer à l'appui du principe (encore que l'application faite en soit différente) la résolution suivante de la Conférence générale de l'UNESCO :

*La Conférence générale,*

*Reconnaissant* le rôle que jouent les moyens d'information dans tous les aspects du développement humain et l'influence qu'ils exercent sur les progrès de la compréhension internationale et l'accélération du développement social,

[...] *Recommande* aux Etats membres :

...

d) De prêter leur concours pour le renvoi dans les pays d'origine des manuscrits et documents originaux ou, si cela n'est pas possible pour des raisons particulières, des copies de ces pièces<sup>62</sup>.

La logique et l'économie du texte veulent que l'expression « pays d'origine » vise le territoire concerné par les archives, c'est-à-dire l'Etat successeur dans le cas où il y aurait succession d'Etats.

c) *Délais de remise des archives*

19) Ces délais 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

<sup>58</sup> France, *Les archives dans la vie internationale (op. cit.)*, p. 19 et 20.

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 35 et 36.

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>62</sup> UNESCO, *Actes de la Conférence générale, seizième session, Résolutions*, Paris, 1970, p. 93, résolution 9.134.

<sup>54</sup> France, *Les archives dans la vie internationale (op. cit.)*, p. 17.

<sup>55</sup> G.F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil de traités*, Gottingue, Dieterich, 1818, t. II, p. 276.

<sup>56</sup> France, *Les archives dans la vie internationale (op. cit.)*, p. 27.

<sup>57</sup> SDN, *Recueil des Traités*, vol. III, p. 35.

Les archives, cartes et autres documents [...] seront remis aux nouvelles autorités en même temps que les territoires mêmes<sup>63</sup>.

d) *Bibliothèques d'Etat*

20) Le Rapporteur spécial a déjà signalé dans son troisième rapport la difficulté de trouver des informations quant aux bibliothèques<sup>64</sup>.

Trois traités de paix intervenant après la première guerre mondiale ont cependant mentionné expressément les bibliothèques comme devant être restituées en même temps que de Riga (18 mars 1921) entre la Pologne, la Russie et la Lettonie, art. 11<sup>65</sup>, le Traité de Moscou (12 juillet 1920) entre la Russie et la Lithuanie, art. 9<sup>66</sup>, et le Traité de Riga (18 mars 1921) entre la Pologne, la Russie et l'Ukraine, art. 11, par. 1<sup>67</sup>. La formule utilisée 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 transportés en dehors 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.

**Article 15. — Biens d'Etat situés hors du territoire transféré**

**La propriété des biens appartenant à l'Etat prédécesseur et situés dans un Etat tiers passe à l'Etat successeur dans la proportion indiquée par la contribution du territoire transféré à la création de ces biens.**

COMMENTAIRE

1) L'article 15 ci-dessus reprend le texte du paragraphe 2 du même article figurant dans le sixième rapport. Le paragraphe 1 a été supprimé conformément à la décision prise par la Commission de n'examiner pour le moment que le sort des *biens d'Etat* — ce paragraphe doit être réservé dès lors qu'il visait « les biens publics propres au territoire transféré ».

2) Pour éclairer l'article 15 ci-dessus, le Rapporteur spécial prie la Commission de se reporter à son commentaire de 1973<sup>68</sup>.

SOUS-SECTION 2. — ETATS NOUVELLEMENT INDÉPENDANTS

**Article 16. — Monnaie**

**1. L'Etat successeur dispose de la monnaie, des réserves d'or et de devises et de tous les signes monétaires mis en**

<sup>63</sup>G.F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil de traités*, Gottingue, Dieterich, 1877, t. III (1808-1818) [réimpr.], p. 41.

<sup>64</sup>Voir *Annuaire... 1970*, vol. II, p. 174, doc. A/CN.4/226, deuxième partie, art. 7, par. 47 et suiv. du commentaire.

<sup>65</sup>SDN, *Recueil des Traités*, vol. II, p. 221.

<sup>66</sup>*Ibid.*, vol. III, p. 129.

<sup>67</sup>*Ibid.*, vol. VI, p. 138.

<sup>68</sup>Voir *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 43 et 44, doc. A/CN.4/267, quatrième partie, art. 15, par. 3, 6, 14 et 15 du commentaire.

**circulation ou stockés par l'Etat prédécesseur dans le territoire devenu indépendant et affectés à celui-ci.**

**2. Il dispose des actifs de l'institut central d'émission au prorata du volume de la monnaie en circulation ou détenue dans le territoire devenu indépendant.**

COMMENTAIRE

1) Dans le sixième rapport, l'article 16 était ainsi rédigé :

1. Le privilège d'émission appartient au nouveau souverain sur l'ensemble du territoire nouvellement indépendant.

2. La monnaie, les réserves d'or et de devises et, d'une manière générale, les signes monétaires de toute nature propres au territoire concerné passent à l'Etat successeur.

3. En contrepartie, l'Etat successeur assume la charge de l'échange des instruments monétaires anciens, avec toutes les conséquences légales qu'entraîne cette substitution de monnaie<sup>69</sup>.

2) Pour les raisons indiquées précédemment<sup>70</sup>, le Rapporteur spécial a supprimé dans les articles relatifs à la monnaie toute référence au privilège d'émission, qui naturellement est un droit inhérent à tout Etat. Le paragraphe 1 de l'article 16 de 1973 devait donc disparaître.

3) Le paragraphe 2 devait être amendé dans la mesure où, dans la présente partie du projet, la Commission doit se préoccuper des biens d'Etat, à l'exclusion par conséquent des biens « propres au territoire » visés par ce paragraphe.

Ce paragraphe, devenu ici le paragraphe 1 de l'article, se réfère donc à la situation générale et concrète observable au jour de la succession d'Etats dans un territoire devenu indépendant : à cette date il existe, c'est un fait d'évidence, une monnaie en circulation. Si l'émission de celle-ci était réalisée par un institut d'émission propre au territoire, l'indépendance ne modifiera pas cette situation. Dans la seconde hypothèse (où la monnaie a été émise pour le territoire à partir et sous la responsabilité d'un institut « métropolitain » d'émission), le maintien de la monnaie en circulation appelle sa couverture d'or et de réserves.

L'établissement de la masse monétaire à partager, écrit un auteur, [...] repose sur l'idée que l'ensemble des actifs de l'institut d'émission figurant au poste des contreparties de l'émission garantit l'ensemble de la monnaie émise par l'institut dans l'intérêt de l'ensemble du pays<sup>71</sup>.

4) Pour les mêmes raisons évoquées ci-dessus dans le commentaire de l'article 12, le Rapporteur spécial a précisé dans la nouvelle rédaction de l'actuel paragraphe 1 de l'article 16 qu'il s'agit des signes monétaires « mis en circulation ou stockés par l'Etat prédécesseur\* dans le territoire devenu indépendant et affectés à celui-ci\* ». Le Rapporteur spécial a en effet pensé au cas où l'or monétaire de l'Etat prédécesseur serait provisoirement ou circonstanciellement situé dans le territoire dépendant. Il en va ainsi, par exemple, dans le cas où, à la suite d'un conflit armé, la puissance coloniale a songé à mettre à l'abri ses stocks d'or dans un territoire qui était encore à l'époque sous sa dépendance. Tout l'or de la Banque de France avait été de la sorte évacué vers l'Afrique occidentale pendant la seconde guerre mondiale. Il est évi-

<sup>69</sup>Voir *ibid.*, p. 44 et suiv., commentaire de l'article.

<sup>70</sup>Voir ci-dessus art. 12, par. 1 à 4 du commentaire.

<sup>71</sup>G. Burdeau, *op. cit.*, p. 276.

dent qu'en de telles circonstances les réserves d'or et de devises stockées dans le territoire n'avaient pas été « affectées » au territoire.

5) La Commission dira si on peut alléger la rédaction de ce paragraphe en parlant de monnaie, or, devises « affectés » au territoire sans se référer à leur « mise en circulation » ou à leur « stockage » dans ce territoire.

6) On a pu se demander si le nouveau paragraphe 2 de l'article ne fait pas double emploi avec le paragraphe 1. De l'avis du Rapporteur spécial, il n'en est rien. Le paragraphe 1 met à la disposition de l'Etat successeur des signes monétaires. Le paragraphe 2 en fait autant pour les actifs de l'institut d'émission. Ce sont deux réalités différentes. Les actifs de l'institut d'émission ne comportent pas que de l'or ou des devises : ils regroupent aussi des biens immobiliers, voire des créances de l'institut d'émission.

7) Par ailleurs, on aura observé que le Rapporteur spécial ne se réfère plus, dans le libellé de l'article, à « la charge [assumée par l'Etat successeur] de l'échange des instruments monétaires anciens, avec toutes les conséquences légales qu'entraîne cette substitution de monnaie<sup>72</sup> ». D'une part, le Rapporteur spécial nourrit quelque doute sur la nature d'une telle règle, qui semble relever du droit public interne plus que du droit international. D'autre part, et en tout état de cause, l'échange des billets nous situe chronologiquement en « aval » de la succession d'Etats, c'est-à-dire hors du champ proprement dit de celle-ci.

#### Article 17. — Fonds d'Etat et Trésor

**1. Les fonds, liquides ou investis, affectés par l'Etat prédécesseur au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats passent à l'Etat nouvellement indépendant.**

**2. Les actifs et les avoirs du Trésor affectés par l'Etat prédécesseur au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats passent à l'Etat nouvellement indépendant.**

#### COMMENTAIRE

1) Le Rapporteur spécial propose un nouvel article 17 sensiblement différent de l'article de 1973<sup>73</sup>. Il a tout d'abord été tenu compte du fait que l'on examine à présent seulement le problème des biens d'Etats, ce qui devait exclure de l'article 17 la question des fonds publics et du Trésor appartenant en propres au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats.

2) En rédigeant le nouvel article, le Rapporteur a pensé au cas où des fonds, des avoirs ou des actifs du Trésor de l'Etat prédécesseur se trouveraient provisoirement ou circonstanciellement dans le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats. Ces biens d'Etat ne peuvent, dans la dernière version, passer à l'Etat successeur que pour autant qu'ils avaient été affectés au territoire par l'Etat prédécesseur. Cette disposition établit le parallélisme avec les paragraphes correspondants des articles 12 et 16, relatifs à la monnaie

« affectée » au territoire, et de l'article 13, concernant les fonds et avoirs du Trésor également affectés au territoire<sup>74</sup>. De la sorte, on retrouve dans l'article 17 la précision utile tirée du principe d'affectation ou de destination des biens au territoire.

3) On pourra fusionner les deux paragraphes de l'article 17 en un seul, qui viserait à la fois « les fonds, liquides ou investis, et les actifs et les avoirs du Trésor, tous affectés par l'Etat prédécesseur au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats », et prévoirait leur passage à l'Etat nouvellement indépendant.

#### Article 18. — Archives et bibliothèques d'Etat

**1. Passent de l'Etat prédécesseur à l'Etat nouvellement indépendant les archives et documents d'Etat de toute nature qui, quelle que soit leur localisation,**

**a) se rapportent directement à l'administration du territoire devenu indépendant ; ou**

**b) lui ont appartenu avant sa colonisation, ou se rapportent à cette période antécoloniale ; ainsi que les bibliothèques d'Etat situées dans ce territoire.**

**2. L'Etat nouvellement indépendant ne refusera pas de délivrer à l'Etat prédécesseur ou à tout Etat tiers concerné, sur leur demande et à leurs frais, copies des pièces visées à l'alinéa a, sauf si des raisons de sécurité ou de souveraineté s'y opposent.**

**3. L'Etat prédécesseur ne refusera pas de délivrer à l'Etat nouvellement indépendant, sur sa demande et à ses frais, copies de ses archives politiques se rapportant au territoire devenu indépendant, sauf si des raisons de sécurité ou de souveraineté s'y opposent.**

#### COMMENTAIRE

1) Le nouvel article se distingue de l'article de 1973<sup>75</sup> essentiellement par le premier paragraphe. Celui-ci, dans l'ancien article 18, faisait obligation à l'Etat prédécesseur de verser à l'Etat successeur l'ensemble des archives « qui se rapportent directement ou qui ont appartenu au territoire devenu indépendant ». La nouvelle disposition du paragraphe 1 vise seulement les archives qui a) se rapportent directement à l'administration du territoire ; ou b) lui ont appartenu avant sa colonisation, ou se rapportent à cette période précoloniale. Il y a là une nette différence avec l'ancienne rédaction, dans la mesure où les archives dites « de souveraineté » de la puissance coloniale se trouvent exclues du transfert.

2) Cependant, l'exclusion de ces « archives politiques » ou « de souveraineté » ne doit pas être entière. Les documents diplomatiques, militaires ou politiques par lesquels s'étaient jadis exprimés le *dominium* et *imperium* de la puissance coloniale sur le territoire dépendant ne concernent pas exclusivement l'ancienne métropole. Ils se « rapportent » à l'évi-

<sup>72</sup>Paragraphe 3 de l'article de 1973.

<sup>73</sup>*Annuaire... 1973*, vol. II, p. 46 et 47, doc. A/CN.4/267, quatrième partie, art. 17 et commentaire.

<sup>74</sup>Voir ci-dessus art. 12, par. 10 du commentaire ; art. 13, par. 2 du commentaire ; art. 16, par. 4 du commentaire.

<sup>75</sup>Voir *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 47 et suiv., doc. A/CN.4/267, quatrième partie, art. 18 et commentaire.

dence au territoire dépendant qui en était l'objet. En accédant à l'indépendance, celui-ci peut ressentir la nécessité de disposer des archives politiques ou diplomatiques coloniales — par exemple en cas de contestation du tracé de ses frontières ou lorsqu'il doit se prononcer sur le problème de sa succession à des traités conclus par la puissance coloniale pour le territoire considéré. Les hésitations marquées par les Etats nouvellement indépendants à notifier leur succession à certains traités proviennent parfois d'incertitudes quant à la réalité de l'application antérieure de ces traités à leur territoire ou quant au contenu même de ces instruments, dont ils ne trouvent pas trace dans les archives laissées dans le territoire par la puissance coloniale<sup>76</sup>.

3) C'est pourquoi le Rapporteur spécial propose que la non-remise des « archives coloniales de souveraineté » regardant le territoire soit tempérée par l'obligation pour l'Etat prédécesseur de remettre à l'Etat successeur copies de ces archives en cas de besoin. C'est l'objet du nouveau paragraphe 3, d'ailleurs symétrique du paragraphe 2, lequel met à la charge de l'Etat successeur une obligation similaire.

4) Ce paragraphe 2 tire lui-même la conséquence du paragraphe 1 car, dans la mesure où les archives antérieures à la colonisation (qui ont appartenu au territoire ou qui s'y rapportent) constituent les *sources documentaires ou culturelles historiques* de ce territoire et n'intéressent donc que lui, on ne peut lui faire obligation d'en délivrer des copies à l'Etat prédécesseur, et encore moins à tout Etat tiers.

5) On peut se demander si, avec l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article, on est toujours dans le cadre des *biens d'Etat*, car il s'agit d'archives, donc de biens, ayant appartenu ou se rapportant à un *territoire*. Mais, du fait qu'il s'agit de documents historiques, antérieurs à la colonisation, on se trouve dans de nombreux cas en présence d'archives concernant *des Etats qui ont disparu* à la suite de la conquête coloniale. Ce sont incontestablement des biens historiques d'Etat (en même temps aussi que des biens « propres » au territoire, pour ceux d'entre eux, du moins, qui ont effectivement appartenu à celui-ci antérieurement à la colonisation).

6) Pour justifier la nouvelle présentation de l'article 18, le Rapporteur spécial voudrait ajouter quelques précisions et quelques exemples à ses précédents commentaires, auxquels il renvoie pour l'essentiel<sup>77</sup>.

7) Il rappelle que les archives relatives aux territoires nouvellement indépendants se divisent en trois blocs : 1° les archives historiques proprement dites, antérieures à la date qui a marqué le début de la colonisation ; 2° les archives de la colonisation liées à l'*imperium* et au *dominium* et, d'une manière générale, à la politique de la puissance coloniale dans ce territoire ; 3° les archives purement administratives et techniques liées à la gestion courante du territoire.

Il ne fait pas de doute que le principe du transfert doit être respecté en ce qui concerne la première et la troisième catégorie. Par contre, il serait illusoire d'escompter le retour *immédiat et intégral* des archives visées au point 2.

<sup>76</sup> Cf. les travaux de la CDI sur le problème de la succession d'Etats en matière de traités, à propos des Etats nouvellement indépendants.

<sup>77</sup> Voir *Annuaire... 1970*, vol. II, p. 164 et suiv., et spécialement p. 171, doc. A/CN.4/226, deuxième partie, art. 7, commentaire ; et *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 47 et suiv., doc. A/CN.4/267, quatrième partie, art. 18, commentaire.

8) Il semble utile au Rapporteur spécial d'ajouter les commentaires suivants.

a) *Historique*

9) Le problème posé par l'attribution des archives des territoires d'outre-mer est strictement contemporain. Dans le passé, les puissances coloniales ne se posaient guère la question en cas de cession ou d'abandon d'un de leurs territoires. Deux cas se présentaient. Ou bien les archives demeuraient sur place et suivaient le sort dévolu au territoire. Ce fut le cas pour les archives locales des possessions espagnoles d'Amérique. Les nouveaux Etats d'Amérique latine disposèrent donc d'un noyau pour la constitution de leurs fonds propres. Ou bien, et ce fut le cas le plus souvent, la puissance coloniale faisait rapatrier les archives, soit de force soit conventionnellement. Ainsi l'Espagne, ayant cédé la Louisiane à la France en 1802, a rapatrié immédiatement toutes les archives, et n'accepta de remettre à la France que les papiers « relatifs aux limites et démarcation du territoire<sup>78</sup> ».

De même, en 1864, la Grande-Bretagne autorisa les îles Ioniennes à se réunir à la Grèce et transféra toutes les archives à Londres<sup>79</sup>.

La France, quant à elle, pratiqua fort tôt une forme particulière de rapatriement des archives : un édit royal fonda en effet en 1776 le « Dépôt des papiers publics des colonies », qui devait accueillir à Versailles, tous les ans, « un double des registres de l'état civil, des minutes de notaires, des papiers, des greffes, etc.<sup>80</sup> ». Notons que le dépôt des papiers publics existe toujours, mais ne reçoit plus que les registres d'état civil.

10) Les exemples pourraient être multipliés, et ce n'est qu'au lendemain de la seconde guerre mondiale, avec la décolonisation, que l'on s'efforça de dégager une solution uniforme en ce qui concerne la dévolution des archives. La décolonisation a renouvelé et posé en d'autres termes le problème des archives, car si jusque-là il avait toujours été question de faire passer un territoire d'une souveraineté à une autre souveraineté déjà constituée, il s'agissait maintenant d'un territoire qui acquérait ou retrouvait sa propre souveraineté.

b) *Principe du transfert des archives à l'Etat successeur*

11) Si le principe ne semble pas devoir faire de doute, la question n'a cependant pas encore reçu une solution satisfaisante, et cela peut en partie s'expliquer par la diversité des situations : variété des conditions locales, du statut antérieur et du degré d'organisation administrative laissée par la puissance coloniale dans le territoire.

12) L'attribution des archives semble donc, de ce fait, avoir été réglée cas par cas, en fonction, certes, de l'intérêt plus ou moins grand que les documents présentent pour le territoire nouvellement indépendant et pour l'ancienne métropole, mais en fonction surtout du « rapport de forces ».

<sup>78</sup> France, *Les archives dans la vie internationale* (op. cit.), p. 41 et 42. Mais quand la France, à son tour, vend la Louisiane aux Etats-Unis d'Amérique, le Traité franco-américain du 30 avril 1803 stipule la remise des « archives, papiers et documents relatifs aux domaines et à la souveraineté » (ibid.).

<sup>79</sup> Ibid., p. 42.

<sup>80</sup> C. Laroche, « Les archives françaises d'outre-mer », *Comptes rendus mensuels des séances de l'Académie des sciences d'outre-mer*, Paris, t. XXVI, n° III, mars 1966, p. 124 et 125.

On lit, dans la publication déjà citée de la Direction des archives de France :

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. Elles ont aussi 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 une autre n'aient pas permis d'assurer toujours la régularité de cette transmission d'archives, qu'on peut tenir pour indispensable<sup>81</sup>.

13) Continuant l'examen de la question, la Conférence émet l'avis (d'ailleurs exprimé par le Rapporteur spécial dans ses précédents rapports) que le principe du transfert est difficilement applicable aux archives liées à l'*imperium* et au *dominium* de l'ancienne métropole :

[...] 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'histoire*<sup>82</sup>.

14) Un autre auteur exprime 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 cédants<sup>83</sup>.

15) Selon cette conception, les archives liées à l'*imperium* n'appartiendraient donc absolument pas au territoire. C'est là un point de vue sans doute excessif en ce que, dans l'exception apportée au principe de transfert pour les archives liées à l'*imperium*, ce qui est en cause est moins le principe d'appartenance que des considérations d'opportunité et de politique : il s'agit, certes, de l'intérêt des bonnes relations entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, mais aussi parfois de la *viabilité* de l'Etat nouvellement indépendant.

Cet intérêt exige peut-être d'éviter de disputer autour d'archives « politiques » ou de « souveraineté » dès lors qu'elles se réfèrent à la politique menée par la puissance

coloniale à l'intérieur du territoire qu'elle tenait sous sa dépendance. Par exemple, les archives de politique générale à l'égard du territoire, de politique répressive à l'encontre de ses mouvements de libération, ne se confondent pas avec les archives administratives ou de gestion courante du territoire, mais constituent une partie des archives politiques ou de souveraineté. Il est probablement peu réaliste d'en attendre la remise par l'Etat prédécesseur. Mais les archives politiques ou de souveraineté qui intéressent la politique menée à l'extérieur du territoire et pour le compte de celui-ci par la puissance coloniale (conclusion de traités appliqués au territoire, documents diplomatiques relatifs aux relations entre la puissance coloniale et des Etats tiers au sujet de ce territoire, en particulier pièces diplomatiques tenant à la délimitation de ses frontières) intéressent incontestablement *aussi* (et parfois même *au premier chef*, en cas de contestation ou de conflit avec un Etat tiers) l'Etat nouvellement indépendant.

16) La pratique de la décolonisation n'a malheureusement pas assez tenu compte de ces aspects du problème. Par exemple, au cours des contestations de frontières vécues par l'Algérie à son indépendance, ce pays n'a pu avoir accès aux documents diplomatiques détenus par la France et qui se rapportaient à ce problème pendant la période coloniale<sup>84</sup>. De même, la France a transféré au Viet-Nam les archives constituées par le gouvernement impérial avant la conquête française ainsi que les archives nécessaires à l'administration du pays<sup>85</sup>, mais elle a conservé l'intégralité des archives relevant de sa propre souveraineté intérieure et extérieure en matière diplomatique, militaire et politique<sup>86</sup>. Une politique similaire semble avoir été suivie par la France à l'égard de ses anciennes dépendances d'Afrique.

La Grande-Bretagne et la Belgique ont suivi une ligne de conduite analogue : « partout ont été remises les archives locales des territoires, réserve faite des papiers relevant de la seule souveraineté de la métropole<sup>87</sup> ».

c) *Archives situées hors du territoire (archives emportées)*

17) Le Rapporteur spécial — qui renvoie ici à ses précédents rapports — rappelle que cette question est particulièrement importante dans ce type de succession, eu égard à la fréquence des rapatriements d'archives par l'ancienne métropole. Les « Journée d'études sur les archives et l'histoire africaines », tenues à Dakar du 1<sup>er</sup> au 8 octobre 1965, en ont mesuré l'intérêt, et c'est pourquoi ce colloque a formulé la recommandation suivante :

Considérant les bouleversements successifs des structures politiques et administratives des pays africains, les participants souhaitent que, là où des transferts ont porté atteinte aux principes de la territorialité des archives et de l'unicité des fonds, il y soit remédié par des restitutions, ou par d'autres mesures appropriées<sup>88</sup>.

<sup>81</sup> France, *Les archives dans la vie internationale* (op. cit.), p. 43 et 44.

<sup>82</sup> *Ibid.*, p. 44. Il faut cependant bien observer, comme l'a déjà noté le Rapporteur spécial (cf. *supra* par. 2 et 3), que ces documents intéressent aussi directement l'histoire de l'Etat nouvellement indépendant.

<sup>83</sup> C. Laroche, *loc. cit.*, p. 130 (l'auteur était conservateur en chef de la Section Outre-Mer des Archives nationales françaises). [Il conviendrait de nuancer ce jugement, comme le Rapporteur spécial l'a noté *supra* note 82 et par. 2, 3 et 13.]

<sup>84</sup> Le cas évoqué était d'autant plus regrettable que l'Algérie n'a pas pu non plus recouvrer ses archives antérieures à la colonisation. Voir *Annuaire... 1970*, vol. II, p. 171, doc. A/CN.4/226, deuxième partie, art. 7, par. 37 du commentaire ; et *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 48 et 49, doc. A/CN.4/267, quatrième partie, art. 18, par. 9 du commentaire.

<sup>85</sup> Accord du 15 juin 1950 relatif au partage des archives de l'Indochine.

<sup>86</sup> C. Laroche, *loc. cit.*, p. 132.

<sup>87</sup> France, *Les archives dans la vie internationale* (op. cit.), p. 45.

<sup>88</sup> C. Laroche, *loc. cit.*, p. 139.

18) L'UNESCO a aussi œuvré en ce domaine. Sa résolution a été rapportée plus haut<sup>89</sup>. Son intervention apparaît bénéfique, car elle intervient opportunément en tant qu'organisation internationale soucieuse plus que toute autre de la préservation des patrimoines historiques et culturels et libre de toute préoccupation d'amour-propre national.

**Article 19. — Biens d'Etat situés hors du territoire de l'Etat nouvellement indépendant**

**Les biens de l'Etat prédécesseur situés dans un Etat tiers sont répartis entre l'Etat prédécesseur et l'Etat nouvellement indépendant proportionnellement à la contribution apportée à leur création par le territoire devenu indépendant.**

COMMENTAIRE

1) L'article 19 de 1973 comportait deux paragraphes, dont le premier visait les biens publics propres au territoire devenu indépendant. Le problème des biens d'Etat étant pour l'instant seul à l'examen, ce paragraphe 1 doit disparaître du nouvel article.

2) L'article 19 se réduit donc au paragraphe 2 de l'ancien texte. Il n'en diffère que par une modification d'ordre rédactionnel : la fin du paragraphe se lisait, dans le texte de 1973 : « proportionnellement à la contribution de ce dernier [l'Etat nouvellement indépendant] à leur création ». Or, celui qui a contribué à la création des biens en cause est bien entendu *le territoire* qui par la suite est devenu indépendant.

3) Quant au fond, le Rapporteur spécial renvoie à ses commentaires sur l'article 19 de 1973<sup>90</sup>.

SOUS-SECTION 3 — UNIFICATION D'ÉTATS  
ET DISSOLUTION D'UNIONS

**Article 20. — Monnaie**

**1. L'union reçoit les actifs de l'institut d'émission et les réserves d'or et de devises de chacun des Etats qui la composent, à moins que le degré d'intégration de ceux-ci dans l'union ou des stipulations conventionnelles ne permettent la conservation par chaque Etat de tout ou partie de ces biens d'Etat.**

**2. En cas de dissolution de l'union, les actifs de l'institut commun d'émission, ainsi que les réserves d'or et de devises de l'union, sont partagés proportionnellement au volume de la monnaie circulant ou détenue dans le territoire de chacun des Etats successeurs.**

<sup>89</sup> Voir ci-dessus art. 14, par. 18 du commentaire.

<sup>90</sup> Voir *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 51, doc. A/CN.4/267, quatrième partie, art. 19, par. 14 à 16 du commentaire.

COMMENTAIRE

1) L'article 20 laisse de côté le problème du privilège d'émission, pour les raisons plusieurs fois évoquées dans le présent rapport<sup>91</sup>.

2) Le paragraphe 1 de l'article comble une lacune de l'article de 1973. Ce paragraphe envisage le cas normal où l'union emporte unification monétaire, ce qui implique une fusion des instituts d'émission et une mise en commun des réserves d'or et de devises. Ce texte simple n'appelle pas d'observations particulières.

3) Le paragraphe 2 se réfère au phénomène inverse de la dissolution de l'union et reproduit le paragraphe correspondant de l'ancien article en le complétant par une référence aux réserves d'or et de devises et en explicitant la formule de partage « *pro parte* », employée dans le sixième rapport. Le partage des actifs de l'institut commun d'émission ainsi que des réserves d'or et de devises doit en toute équité s'effectuer proportionnellement au volume de la monnaie circulant ou détenue dans chacun des territoires de l'union, devenus autant d'Etats successeurs.

4) Cette forme de partage a été retenue lors de la dissolution de la Fédération de Rhodésie et du Nyassaland<sup>92</sup>. Avec une variante, la même technique a été reprise lors de la dissolution de l'East African Currency Board à la suite de la création des instituts d'émission de Tanzanie, d'Ouganda et du Kenya<sup>93</sup>. Une fois de plus, le principe d'une répartition des actifs au prorata du volume de la circulation propre à chaque territoire semble faire autorité en la matière. Il se trouve que, dans ce cas, il répond mieux à l'équité que la clef retenue dans le sixième rapport. L'expression « *pro parte* » fait en effet abstraction de toute considération d'ordre économique, financier, ou même géographique, pour ne retenir que l'égalité juridique. Cette égalité serait pourtant rompue si un territoire d'une union contribuant plus qu'un autre à la vie économique de cette union se trouvait, lors du partage, spolié d'une partie des résultats de sa capacité.

La répartition proportionnelle au nombre d'Etats en présence s'est surtout faite sur les actifs autres que les réserves, tels par exemple les immeubles de l'institut d'émission<sup>94</sup>.

**Article 21. — Fonds d'Etat et Trésor**

**1. L'union reçoit en patrimoine les fonds d'Etat et les Trésors de chacun des Etats qui la composent, à moins que le degré d'intégration de ceux-ci dans l'union ou des stipulations conventionnelles ne permettent la conservation par chaque Etat de tout ou partie de ces biens.**

<sup>91</sup> Voir ci-dessus art. 12, par. 1 et suiv. du commentaire; et art. 16, par. 2 et 3 du commentaire.

<sup>92</sup> D. P. O'Connell, *State Succession in Municipal and International Law*, Cambridge, University Press, 1967, vol. 1, *Internal Relations*, p. 196.

<sup>93</sup> *Ibid.*, p. 197.

<sup>94</sup> Voir Convention relative au transfert du service de l'émission au Mali, du 21 juillet 1962, dans M. Leduc, *Les institutions monétaires africaines*, Paris, Pédone, 1965, p. 264. Voir aussi G. Burdeau (*op. cit.*, p. 278 à 288), qui fournit en outre divers exemples relatifs au partage ainsi que les dérogations conventionnelles enregistrées par la pratique.



2. En cas de dissolution de l'union, les fonds et le Trésor de l'union sont répartis équitablement entre les Etats composant celle-ci.

## COMMENTAIRE

L'article correspond à l'article 21 de 1973, auquel le Rapporteur spécial renvoie pour ses observations<sup>95</sup>.

**Article 22. — Archives et bibliothèques d'Etat**

1. Sauf dispositions conventionnelles contraires en vue de la constitution d'un fonds d'archives centrales communes, les archives et documents de toute nature appartenant à un Etat qui s'unit à un ou plusieurs autres, ainsi que ses bibliothèques, demeurent sa propriété.

2. En cas de dissolution, les archives centrales de l'union et les bibliothèques de celle-ci sont confiées à l'Etat successeur auquel elles se rapportent le plus ou réparties entre les Etats successeurs selon tous autres critères d'équité.

## COMMENTAIRE

1) L'article 22 ci-dessus est à peu près identique à l'article 22 du sixième rapport. Le Rapporteur spécial renvoie donc à son commentaire<sup>96</sup>.

2) On se souvient que le principe retenu dans les cas d'unification d'Etats consistait à laisser à l'Etat prédécesseur la disposition de ses archives, sauf stipulations conventionnelles contraires, les archives historiques n'intéressant que lui et les archives administratives n'étant utiles qu'à lui-même. A cet égard, on ajoutera aux exemples fournis précédemment un exemple ancien, mais significatif, celui de l'unification de l'Espagne, aux xv<sup>e</sup> et xvi<sup>e</sup> siècles. Cette union s'est réalisée de telle sorte que chaque royaume reçut une autonomie plus ou moins marquée, incarnée dans ses organes propres : conseils, vice-royautés. En conséquence, les archives ne donnèrent pas lieu à centralisation. L'organisation actuelle des archives espagnoles en est encore profondément marquée<sup>97</sup>.

3) En cas de dissolution d'union, chacun des Etats successeurs reçoit les archives se rapportant à son territoire. Les archives centrales de l'union sont réparties entre les successeurs si elles sont divisibles, ou confiées à l'Etat successeur auquel elles se rapportent le plus si elles sont indivisibles. Le Rapporteur spécial, qui a cité le cas des archives islandaises, réclamées à la suite de la disparition de l'union danoislandaise<sup>98</sup>, renvoie également aux développements récemment consacrés à ce problème par le professeur Verzijl<sup>99</sup>.

<sup>95</sup>Voir *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 52, doc. A/CN.4/267, quatrième partie, art. 21, commentaire.

<sup>96</sup>*Ibid.*, p. 52 et 53, art. 22, commentaire.

<sup>97</sup>France, *Les archives dans la vie internationale (op. cit.)*, p. 13.

<sup>98</sup>Voir *Annuaire... 1970*, vol. II, p. 168 et 169, doc. A/CN.4/226, deuxième partie, art. 7, par. 22 du commentaire; *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 53, doc. A/CN.4/267, quatrième partie, art. 22, par. 5 du commentaire.

<sup>99</sup>Voir J.H.W. Verzijl, *International Law in Historical Perspective*, Leiden, Sijthoff, 1974, t. VII, p. 153.

**Article 23. — Biens d'Etat situés hors du territoire de l'union**

1. Les biens d'Etat situés hors du territoire de l'union et appartenant aux Etats constituants deviennent, sauf stipulations conventionnelles contraires, la propriété de l'union.

2. Les biens de l'Union situés hors du territoire de celle-ci sont, en cas de dissolution de l'union, répartis équitablement entre les Etats successeurs.

## COMMENTAIRE

L'article 23 ci-dessus reproduisant sans modification l'article correspondant du sixième rapport, le Rapporteur spécial renvoie à ses observations sur ledit article<sup>100</sup>.

SOUS-SECTION 4. — DISPARITION D'ÉTAT  
PAR PARTAGE OU ABSORPTION

[Articles 24 à 27]  
[sous-section supprimée]

NOTE. — Le Rapporteur spécial ayant supprimé de sa typologie successorale les cas de disparition d'Etat, les articles 24, 25, 26 et 27 deviennent sans objet.

SOUS-SECTION 5. — SÉCESSION OU SÉPARATION D'UNE OU DE PLUSIEURS  
PARTIES D'UN OU DE PLUSIEURS ÉTATS**Article 28. — Monnaie**

1. L'Etat successeur dispose de la monnaie, des réserves d'or et de devises et de tous les signes monétaires mis en circulation ou stockés par l'Etat prédécesseur dans le territoire détaché et affectés à celui-ci.

2. Il dispose des actifs de l'institut d'émission au prorata du volume de la monnaie en circulation ou détenue dans le territoire détaché.

## COMMENTAIRE

1) Pour les raisons déjà exposées à propos d'autres types de succession d'Etats (art. 12, 16 et 20), le problème du privilège d'émission n'est plus évoqué dans le cadre du présent article.

2) Cet article est très proche de l'article 16, relatif à la monnaie dans les territoires devenus indépendants, ainsi que de l'article 12, consacré à la monnaie dans les hypothèses de transfert de territoire. Cette similitude permettra facilement à la Commission de regrouper, le moment venu, en une règle unique les diverses dispositions consacrées aux problèmes de la monnaie selon chaque type de succession.

3) Le Rapporteur spécial renvoie donc par commodité à ses observations sur les articles 12 et 16 figurant tant dans son

<sup>100</sup>*Annuaire... 1973*, vol. II, p. 53 et 54, doc. A/CN.4/267, quatrième partie, art. 23, commentaire.

sixième rapport<sup>101</sup> que dans le présent rapport, tout au moins pour les considérations à caractère général, qui sont valables aussi bien pour l'article examiné ci-dessus que pour les deux autres cités.

#### **Article 29. — Fonds d'Etat et Trésor**

**1. Les fonds, liquides ou investis, affectés par l'Etat prédécesseur au territoire détaché passent à l'Etat successeur.**

**2. Les actifs et les avoirs du Trésor affectés par l'Etat prédécesseur au territoire détaché passent à l'Etat successeur.**

#### COMMENTAIRE

1) L'article 29 de 1973 se lisait ainsi :

1. Quelle que soit leur situation géographique, les fonds publics et la trésorerie propres au territoire détaché ne sont pas affectés par le changement de souveraineté.

2. La fortune d'Etat — fonds publics et avoirs de trésorerie — est répartie entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, compte dûment tenu des critères de viabilité de chacun des Etats.

2) Le paragraphe 1 se réfère aux biens *propres* au territoire détaché et doit donc être supprimé, puisque nous nous référons ici seulement aux biens d'Etat. Quant au paragraphe 2, il se situe essentiellement dans la perspective d'une séparation de territoire sereine, intervenant avec le consentement de l'Etat prédécesseur et permettant un partage équitable des fonds d'Etat et de la trésorerie. C'est là une situation rare, et l'exemple récent du Bangladesh le prouve.

3) C'est pourquoi, après avoir longuement hésité, le Rapporteur spécial préfère proposer un nouvel article directement inspiré de l'article 17, relatif au cas des Etats nouvellement indépendants, qui est le plus voisin de celui de la sécession ou séparation. Le Rapporteur spécial propose donc une solution plus modeste, qui revient à dire que les fonds et le Trésor situés dans le territoire faisant sécession lui reviennent et qu'il ne peut par réalisme prétendre obtenir davantage, et notamment sa part des fonds et du Trésor centraux. Pour le présent article 29, comme du reste pour l'article 17, la CDI dira si l'on peut aller plus loin dans la recherche d'une solution d'équité et de viabilité pour chacune des deux parties qui se séparent.

4) Comme pour l'article 17, la Commission pourra fondre les deux paragraphes du présent article 29 en un seul, qui disposera que « les fonds, liquides ou investis, et les actifs et les avoirs du Trésor, tous affectés par l'Etat prédécesseur au territoire détaché, passent à l'Etat successeur ».

#### **Article 30. — Archives d'Etat**

**1. Quelle que soit leur localisation, les archives et documents d'Etat de toute nature se rapportant directement à un territoire qui s'est détaché pour se constituer en un Etat distinct passent à cet Etat.**

<sup>101</sup> *Ibid.*, p. 34 et 35, et 44 à 46.

**2. Ce dernier ne refusera pas de délivrer à l'Etat prédécesseur ou à tout Etat tiers concerné, sur leur demande et à leurs frais, copies de ces pièces, sauf si des raisons de sécurité ou de souveraineté s'y opposent.**

#### COMMENTAIRE

1) L'article ci-dessus ressemble à l'article 30 du sixième rapport<sup>102</sup>. Du paragraphe 1 a été cependant écarté le cas des archives « appartenant à un territoire » : ce ne sont pas des biens d'Etat, mais des biens propres au territoire, et leur sort est clair. Pour les mêmes raisons, le Rapporteur spécial ne s'est pas référé aux « bibliothèques appartenant au territoire » (ce qui lui a fait modifier et le titre et le paragraphe 1 de l'article).

2) Le paragraphe 2 de l'article correspond, à quelques modifications de style près, au paragraphe 2 de l'article 30 du sixième rapport.

#### **Article 31. — Biens situés hors du territoire détaché**

**Les biens de l'Etat prédécesseur situés dans un Etat tiers deviennent la propriété de l'Etat successeur dans la proportion de la contribution du territoire détaché à la création de ces biens.**

#### COMMENTAIRE

L'article 31 de 1973 a été allégé de son premier paragraphe, qui se référait aux biens propres au territoire détaché. Le Rapporteur spécial renvoie pour le reste à son commentaire sur l'ancien article<sup>103</sup>.

### **Conclusion**

17. Par cet article 31, le Rapporteur spécial achève son étude de la *succession d'Etats en matière de biens d'Etat*. Les autres catégories de biens publics (biens propres au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, biens des établissements publics, biens des collectivités territoriales, biens des fondations), qui ont fait l'objet des articles 32 à 40 dans le sixième rapport du Rapporteur spécial, seront étudiées plus tard par la CDI, si elle en a le temps. Le Rapporteur spécial ne propose donc à l'examen de la Commission que les projets d'articles 1 à 31, relatifs à la succession d'Etats en matière de biens d'Etat. La CDI ayant adopté provisoirement les articles 1 à 8 à sa vingt-cinquième session, il lui restera à apprécier les articles 9 à 31, ainsi que les articles X, Y et Z (relatifs aux problèmes des biens de l'Etat tiers), intercalés après l'article 11, à la fin des dispositions générales.

<sup>102</sup> *Ibid.*, p. 57, art. 30 et commentaire.

<sup>103</sup> *Ibid.*, p. 58 et 59, art. 31, par. 5 à 9 du commentaire.

18. Au fur et à mesure qu'elle aura avancé dans l'examen de ces articles, la Commission pourra réduire leur nombre en fusionnant divers articles et en consacrant un seul à chaque matière (monnaie, fonds d'Etat et Trésor, archives d'Etat, biens situés hors du territoire).

19. Cette première partie, consacrée aux biens d'Etat, étant achevée, le Rapporteur spécial considère que, avant d'examiner les autres catégories de biens publics, la Commission devrait s'attacher à l'étude des *dettes publiques*. Pour établir un parallélisme dans l'approche, le Rapporteur spécial compte consacrer son prochain rapport aux *dettes d'Etat*. Ainsi l'examen de la première partie (*Succession*

*d'Etats en matière de biens d'Etat*), objet du présent rapport, sera immédiatement suivi par l'étude d'une deuxième partie, relative à la *succession d'Etats en matière de dettes d'Etat*.

20. Compte tenu de l'étendue et de la complexité du domaine de la succession d'Etats dans les matières autres que les traités, ainsi que du retard pris par la CDI dans l'étude de ce sujet en raison de la surcharge de son programme, le Rapporteur spécial propose donc de se cantonner dans l'examen des biens d'Etat, puis, immédiatement après, dans celui des dettes d'Etat. La Commission étudiera plus tard, si elle en a le temps, les autres catégories de biens publics et de dettes publiques.