

Document:-  
**A/CN.4/301 and Add.1**

**Neuvième 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 dettes 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:-  
**1977, 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 3 de l'ordre du jour]

DOCUMENT A/CN.4/301 et Add.1

Neuvième 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 dettes d'État, accompagné de commentaires*

[Original : français]  
[13 et 20 avril 1977]

## TABLE DES MATIÈRES

	Paragraphe	Pages
Liste des abréviations . . . . .		53
Note explicative : italique dans les citations . . . . .		53
<i>Chapitres</i>		
I. DÉTERMINATION DE L'OBJET DE LA PRÉSENTE ÉTUDE . . . . .	1-93	53
A. La notion de dette et les rapports qu'elle établit . . . . .	2-5	53
B. Exclusion des dettes contractées, ou garanties, par un organe non étatique . . . . .	6-47	54
1. Dettes d'État et dettes des collectivités locales . . . . .	7-13	54
2. Dettes générales et dettes spéciales ou localisées . . . . .	14-29	55
3. Dettes d'État et dettes des entreprises publiques . . . . .	30-32	57
4. Dettes publiques et dettes privées . . . . .	33	58
5. Dettes financières et dettes administratives . . . . .	34-35	58
6. Dettes politiques et dettes commerciales . . . . .	36-38	58
7. Dette extérieure et dette intérieure . . . . .	39	59
8. Dettes contractuelles et dettes de nature délictuelle . . . . .	40	59
9. Dettes gagées et dettes non gagées . . . . .	41	59
10. Dettes garanties et dettes non garanties . . . . .	42-44	59
11. Dettes d'État et dettes de régime . . . . .	45-47	59
C. Exclusion des dettes contractées par un État autre que l'État prédécesseur . . . . .	48-58	60
1. Exclusion des dettes de l'État tiers de l'objet de la présente étude . . . . .	49-52	60
2. Exclusion des dettes de l'État successeur de l'objet de la présente étude . . . . .	53-56	60
3. Dettes de l'État prédécesseur, objet exclusif de la présente étude . . . . .	57-58	61
D. Définition de la dette d'État . . . . .	59-64	61
E. Problèmes posés par la succession d'États en matière de dettes d'État . . . . .	65-93	62
1. Difficultés de la matière . . . . .	68-72	62
2. Diversité des opinions doctrinales . . . . .	73-78	63
a) Théories favorables à la transmission des dettes . . . . .	74	63
b) Théories hostiles à la transmission des dettes . . . . .	75-78	64
3. Divergences dans les précédents historiques . . . . .	79-83	65
4. Défaut de respect des traités . . . . .	84-88	65
5. Intérêts en cause . . . . .	89-93	66
F. Rappel du texte du projet d'article proposé dans le présent chapitre . . . . .		66
<i>Art. O.</i> — Définition de la dette d'État . . . . .		66
II. PROBLÈME DE L'ÉTAT TIERS . . . . .	94-114	67
A. Définition de l'État tiers . . . . .	94-95	67
B. Création d'un rapport juridique exclusivement entre l'État prédécesseur et l'État successeur du fait de la succession d'États . . . . .	96-105	67

<i>Chapitres</i>	<i>Paragraphes</i>	<i>Pages</i>
C. Conditions pour la novation dans les rapports juridiques avec l'État tiers . . .	106-114	69
1. Effets du transfert de dettes à l'égard d'un État tiers créancier . . . . .	106-109	69
2. Effets, à l'égard d'un État tiers créancier, d'une déclaration unilatérale de l'État successeur d'assumer les dettes de l'État prédécesseur . . . . .	110-112	70
3. Consentement de l'État tiers créancier et ses effets . . . . .	113-114	70
D. Rappel du texte des projets d'articles proposés dans le présent chapitre . . .		71
<i>Art. R.</i> — Obligations de l'État successeur pour les dettes d'État qui lui passent .		71
<i>Art. S.</i> — Effets du transfert de dettes à l'égard d'un État tiers créancier . . .		71
<i>Art. T.</i> — Effets à l'égard d'un État tiers créancier d'une déclaration unilatérale de l'État successeur d'assumer les dettes de l'État prédécesseur . . . . .		71
<i>Art. U.</i> — Expression et effets du consentement de l'État tiers créancier . . .		71
III. INTRANSMISSIBILITÉ DES « DETTES ODIIEUSES ». . . . .	115-173	71
A. Définition des « dettes odieuses » . . . . .	117-140	71
1. Dettes de guerre et dettes d'asservissement . . . . .	117-121	71
2. Dettes de régime . . . . .	122-128	72
3. Définition des dettes odieuses . . . . .	129-140	73
<i>a)</i> Fonds empruntés utilisés contre les intérêts majeurs de l'État successeur ou du territoire transféré . . . . .	130-132	73
<i>b)</i> Dettes contractées pour la réalisation de buts reconnus comme illicites en droit international . . . . .	133-140	73
B. Détermination du sort des dettes odieuses. . . . .	141-173	74
1. Dettes de guerre . . . . .	141-156	74
<i>a)</i> Rejet des dettes de guerre d'après la pratique des États. . . . .	142-152	75
<i>b)</i> Prise en charge des dettes de guerre d'après la pratique des États . .	153-156	76
2. Dettes d'asservissement . . . . .	157-170	77
<i>a)</i> Affaire des dettes cubaines (1898) . . . . .	159-167	77
<i>b)</i> Cas de la dette allemande concernant la germanisation d'une partie de la Pologne (affaire des colons de Posnanie) [1919] . . . . .	168	78
<i>c)</i> Problème de la dette indonésienne (1949) . . . . .	169-170	78
3. Projet d'article déterminant le sort des dettes odieuses . . . . .	171-173	79
C. Rappel du texte des projets d'articles proposés dans le présent chapitre . . . .		79
<i>Art. C.</i> — Définition des dettes odieuses . . . . .		79
<i>Art. D.</i> — Intransmissibilité des dettes odieuses . . . . .		79
IV. SUCCESSION AUX DETTES DANS LE CAS DE TRANSFERT D'UNE PARTIE DE TERRITOIRE . .	174-244	79
A. Catégories de dettes envisagées dans le cas de transfert d'une partie de territoire .	175-179	79
1. Dette générale de l'État prédécesseur. . . . .	175	79
2. Dette d'État « localisée » . . . . .	176	80
3. Dette « locale » garantie par l'État. . . . .	177	80
4. Dette « locale » propre au territoire transféré . . . . .	178-179	80
B. Sort de la dette générale de l'État prédécesseur dans le cas de transfert d'une partie de territoire . . . . .	180-220	80
1. Incertitudes de la doctrine . . . . .	181-194	80
<i>a)</i> Théories favorables à la transmission d'une partie de la dette générale .	183-191	81
<i>i)</i> Théorie de l'État patrimonial et du territoire grevé dans son intégralité par les dettes . . . . .	183-184	81
<i>ii)</i> Théorie du profit retiré de l'emprunt par le territoire transféré . .	185-186	81
<i>iii)</i> Référence à la force contributive du territoire transféré . . . . .	187-188	82
<i>iv)</i> Théorie fondée sur la justice et l'équité . . . . .	189-190	82
<i>v)</i> Inadéquation de ces théories . . . . .	191	82
<i>b)</i> Théories hostiles à une transmission d'une partie de la dette générale . .	192-194	82
<i>i)</i> Intransmissibilité fondée sur la souveraineté de l'État . . . . .	193	83
<i>ii)</i> Intransmissibilité fondée sur la nature de la dette . . . . .	194	83
2. Hostilité de la jurisprudence à la transmission d'une partie de la dette générale	195	83
3. Variations de la pratique des États . . . . .	196-208	84
<i>a)</i> Prise en charge par l'État successeur d'une part de la dette publique nationale de l'État prédécesseur . . . . .	196-201	84
<i>b)</i> Exonération de l'État successeur de toute fraction de la dette publique nationale de l'État prédécesseur . . . . .	202-208	84
4. Conclusions générales . . . . .	209-220	86
<i>a)</i> Inexistence d'une norme générale de transfert d'une partie de la dette .	209-210	86
<i>b)</i> Problèmes consécutifs aux exigences d'équité . . . . .	211-213	86
<i>c)</i> Propositions du Rapporteur spécial . . . . .	214-220	87

<i>Chapitres</i>	<i>Paragraphes</i>	<i>Pages</i>
C. Dette spéciale d'État profitant exclusivement au territoire cédé (dette d'État localisée) . . . . .	221-238	88
1. Position de la doctrine . . . . .	221-224	88
2. Pratique des États . . . . .	225-236	88
a) Prise en charge par l'État successeur de la dette spéciale d'État contractée dans l'intérêt exclusif du territoire transféré (ou gagée sur les ressources de ce territoire) . . . . .	226-235	88
b) Refus de l'État successeur d'assumer la dette spéciale d'État contractée pour les besoins particuliers du territoire transféré (ou gagée sur les ressources de ce territoire) . . . . .	236	90
3. Propositions du Rapporteur spécial . . . . .	237-238	90
D. Dette publique locale garantie par l'État prédécesseur . . . . .	239-242	90
E. Exclusion des dettes locales contractées pour des besoins locaux . . . . .	243	91
F. Rappel du texte des projets d'articles proposés dans le présent chapitre . . . . .		91
1) Dette générale de l'État prédécesseur		
<i>Art. X.</i> — Définition de la dette générale de l'État . . . . .		91
<i>Art. Y.</i> — Exonération de l'État successeur de toute participation à la dette générale de l'État prédécesseur . . . . .		91
ou		
<i>Art. Z.</i> — Contribution de l'État successeur à une part de la dette générale de l'État prédécesseur . . . . .		91
ou		
<i>Art. YZ.</i> — Conditions de contribution de l'État successeur à une fraction de la dette générale de l'État prédécesseur . . . . .		92
2) Dette spéciale de l'État prédécesseur		
<i>Art. A.</i> — Définition de la dette spéciale d'État (ou dette d'État localisée) . . . . .		92
<i>Art. B.</i> — Prise en charge des dettes spéciales d'État par l'État successeur . . . . .		92
3) Dette locale garantie par l'État prédécesseur		
<i>Art. L.</i> — Définition de la dette locale . . . . .		92
[ <i>Variante</i> : <i>art. L'</i> . — Définition de la dette locale garantie par l'État] . . . . .		92
<i>Art. M.</i> — Transfert à l'État successeur de l'obligation de garantie consentie par l'État prédécesseur pour une dette locale se rapportant au territoire transféré. . . . .		92
V. SUCCESSION AUX DETTES POUR LES ÉTATS NOUVELLEMENT INDÉPENDANTS . . . . .	245-390	92
A. Introduction . . . . .	245-248	92
B. Succession aux dettes publiques dans le cadre de la colonisation . . . . .	249-259	93
1. Refus de la succession aux dettes publiques tiré de la souveraineté de l'État successeur . . . . .	250-254	93
a) Refus de la République française de succéder aux dettes publiques malgaches . . . . .	251-253	93
b) Acceptation de la succession aux dettes « as an act of grace » . . . . .	254	94
2. Refus de la succession aux dettes fondé sur l'absence de civilisation de l'État prédécesseur : annexion de la Birmanie (1886) . . . . .	255-256	94
3. Refus de la succession aux dettes publiques tiré de la persistance d'une certaine personnalité juridique de l'État prédécesseur . . . . .	257-259	94
C. Dettes d'État et décolonisation : catégories de dettes concernées par le sujet . . . . .	260-278	95
1. Exclusion des dettes propres au territoire dépendant et contractées par une de ses autorités . . . . .	261-270	95
2. Dettes contractées par la puissance administrante au nom du territoire dépendant . . . . .	271	97
3. Dettes propres au territoire dépendant garanties par la puissance administrante. . . . .	272-274	97
4. Exclusion des dettes relatives au règlement de la succession d'États et nées <i>ex post</i> . . . . .	275-276	97
5. Exclusion de la dette publique nationale de la puissance administrative . . . . .	277-278	98
D. Sort des dettes d'État dans les cas de décolonisation ancienne . . . . .	279-294	98
1. Indépendance des colonies espagnoles d'Amérique . . . . .	280-287	98
2. Indépendance des colonies anglaises d'Amérique. . . . .	288	100
3. Indépendance du Brésil de la colonisation portugaise . . . . .	289	100
4. Fin de la domination espagnole sur Cuba . . . . .	290	100
5. Enseignements de la décolonisation ancienne . . . . .	291-294	100

<i>Chapitres</i>	<i>Paragraphes</i>	<i>Pages</i>
E. Sort des dettes d'État dans la décolonisation postérieure à la seconde guerre mondiale . . . . .	295-335	99
1. Cas des Philippines (1946) . . . . .	297-300	99
2. Cas de l'Inde et du Pakistan (1947) . . . . .	301-303	102
3. Cas de l'Indonésie (1949-1956) . . . . .	304-309	102
4. Cas de la Libye . . . . .	310	103
5. Cas de la Guinée (1958) . . . . .	311	103
6. Cas de Madagascar (1960) . . . . .	312-318	103
a) Type de dettes auxquelles s'appliquait la succession d'États à Madagascar . . . . .	312-313	103
b) Régime juridique des emprunts malgaches . . . . .	314-317	104
c) Sort des dettes . . . . .	318	104
7. Cas du Congo ex-belge (1960). . . . .	319-328	104
Classification des dettes . . . . .	320-321	105
Dette extérieure . . . . .	322-328	105
a) Dette extérieure garantie ou cédée par la Belgique . . . . .	323-325	105
b) Dette extérieure non garantie par la Belgique . . . . .	326-328	105
8. Cas de l'Algérie (1962) . . . . .	329-335	106
F. Fardeau financier des États nouvellement indépendants . . . . .	336-353	107
G. Quelques éléments de solution . . . . .	354-390	110
1. Intransmissibilité à l'État nouvellement indépendant des dettes correspondant à des emprunts qui n'auraient pas profité au territoire dépendant (critère de l'utilité) . . . . .	357-366	110
2. Maintien de la garantie donnée par l'État prédécesseur aux emprunts du territoire alors dépendant . . . . .	367-374	112
a) Territoire dépendant . . . . .	368	112
b) Puissance administrante . . . . .	369-371	112
c) État tiers créancier . . . . .	372-374	112
3. Prise en considération de l'autodétermination et des capacités financières de l'État nouvellement indépendant pour la succession aux dettes d'État . . . . .	375-390	113
H. Rappel du texte des projets d'articles proposés dans le présent chapitre . . . . .		115
<i>Art. F.</i> — Intransmissibilité des dettes contractées par la puissance administrante au nom et pour le compte du territoire dépendant . . . . .		115
<i>Art. G.</i> — Maintien de la garantie donnée par l'État prédécesseur aux emprunts contractés par le territoire dépendant . . . . .		115
<i>Art. H.</i> — Prise en considération de l'autodétermination et des capacités financières de l'État nouvellement indépendant pour la succession aux dettes d'État . . . . .		115
VI. SORT DES DETTES D'ÉTAT EN CAS D'UNIFICATION D'ÉTATS . . . . .	391-456	115
A. Définitions . . . . .	391-395	115
B. Sort des dettes d'État dans les exemples anciens d'unification d'États . . . . .	396-442	116
1. Formation des États-Unis d'Amérique du Nord. . . . .	397-402	116
a) Articles de confédération et d'union perpétuelle de 1777 . . . . .	398-400	116
b) Constitution des États-Unis d'Amérique de 1787 . . . . .	401-402	117
2. Confédération suisse . . . . .	403-407	118
a) Traité d'alliance du 16 août 1814 . . . . .	404-405	118
b) Constitutions helvétiques du 12 septembre 1848 et du 31 mars 1874 . . . . .	406-407	118
3. Succession aux dettes d'État lors de la formation de l'unité allemande . . . . .	408-416	118
a) Traité de confédération des États du Rhin (12 juillet 1806) . . . . .	409-410	119
b) Confédération germanique . . . . .	411-413	119
c) Constitution de l'Empire allemand (16 avril 1871) . . . . .	414-416	119
4. Formation de l'unité italienne et sort des dettes d'État . . . . .	417-419	120
5. Règlement des dettes d'État dans l'Union austro-hongroise . . . . .	420-425	120
6. Union suédo-norvégienne et sort des dettes d'État. . . . .	426-432	121
a) Traité de paix de Kiel (14 janvier 1814) . . . . .	426-429	121
b) Acte d'union (31 juillet et 6 août 1815) et Constitutions respectives de la Suède et de la Norvège . . . . .	430-432	122
7. Problème des dettes d'État dans l'Union dano-islandaise . . . . .	433-435	122
8. Unifications d'États en Amérique centrale . . . . .	436-442	123
a) Grande République de l'Amérique centrale. . . . .	437-438	123
b) République de l'Amérique centrale . . . . .	439-440	123
c) Fédération de l'Amérique centrale. . . . .	441-442	123

Chapitres	Paragrapes	Pages
C. Exemples modernes d'unification d'États . . . . .	443-450	124
1. Cas de la Malaisie . . . . .	443-447	124
a) Constitution de la Fédération de Malaisie (1957) . . . . .	444-445	124
b) <i>Malaysia Act, 1963</i> . . . . .	446-447	124
2. Constitution provisoire de la République arabe unie (5 mars 1958) . . . . .	448	124
3. Cas de la Tanzanie . . . . .	449-450	125
D. Enseignements à tirer en ce qui concerne les dettes d'État . . . . .	451-456	125
<i>Art. W.</i> — Sort des dettes d'État en cas d'unification d'États . . . . .		126

## LISTE DES ABRÉVIATIONS

A.-O.F.	Afrique-Occidentale française
Banque mondiale	} Banque internationale pour la reconstruction et le développement
BIRD	
CDI	Commission du droit international
CIJ	Cour internationale de Justice
<i>C.I.J. Mémoires</i>	<i>CIJ, Mémoires, plaidoiries et documents</i>
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CPIJ	Cour permanente de justice internationale
<i>C.P.J.I., série A/B</i>	<i>CPJI, Arrêts, ordonnances et avis consultatifs</i>
FMI	Fonds monétaire international
ILA	International Law Association
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONU	Organisation des Nations Unies
PNB	produit national brut
SDN	Société des Nations
UNITAR	Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche

## NOTE EXPLICATIVE : ITALIQUE DANS LES CITATIONS

Un astérisque placé dans une citation après un passage en italique indique que ce passage a été souligné par le Rapporteur spécial.

## CHAPITRE PREMIER

## Détermination de l'objet de la présente étude

1. Pour limiter au mieux le trop vaste sujet de la succession aux dettes publiques, et suivre un certain parallélisme avec le projet d'articles consacré par la Commission du droit international à la succession aux biens d'États, le Rapporteur spécial se propose de se borner à l'examen du sort des *dettes d'État* exclusivement.

Un certain nombre de problèmes se posent alors : a) qu'est-ce qu'une « dette d'État » à retenir pour examen, ou, inversement, qu'est-ce qu'une « dette non étatique » à exclure du champ de la présente recherche ? b) de quel État s'agit-il ? c) quelle définition retenir de la « dette d'État » ? d) quels sont les problèmes posés par la succession d'États en matière de dettes d'État ?

Toutefois, avant d'examiner tout à tour ces questions, il conviendrait de savoir ce qu'est au juste une « dette », quels rapports juridiques elle crée, entre quels sujets elle crée de telles relations, et dans quelles conditions ces rapports peuvent supporter une novation par l'intervention d'un autre sujet.

## A. — La notion de dette et les rapports qu'elle établit

2. Il s'agit d'une notion que les auteurs évitent généralement de définir parce qu'ils en jugent la définition comme allant de soi. Cela doit probablement tenir aussi au fait que la notion de « dette » nous met en présence d'un problème « à deux entrées », ou à deux faces, qui peut être perçu soit du point de vue de celui à qui profite l'obligation (il s'agit alors d'une « créance »), soit du point de vue de celui qui exécute l'obligation (il s'agit dans ce cas d'une « dette »).

Dans cette dernière perspective, on peut saisir un élément définitionnel en envisageant une dette comme une obligation juridique pour tel sujet de droit, nommé débiteur, de faire ou de ne pas faire quelque chose, d'exécuter telle prestation au profit de tel bénéficiaire nommé « créancier ». Un tel rapport d'obligation comporte donc trois éléments : le sujet passif du droit, c'est-à-dire le débiteur, le sujet actif, autrement dit le créancier, et l'objet du droit, constitué par la prestation à exécuter.

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

4. En bref, la relation entre débiteur et créancier est personnelle, du moins en droit privé. Dans les rapports de créancier à débiteur, il ne fait aucun doute qu'interviennent des considérations personnelles qui jouent un rôle essentiel tant dans la formation du lien contractuel que dans l'exécution de l'obligation. Il existe une « équation personnelle » entre le débiteur et le créancier. « La considération de la personne du débiteur, écrit un auteur, est essentielle non seulement lorsqu'on envisage l'obligation comme un lien de droit, mais aussi lorsqu'on la considère comme une valeur patrimoniale : la créance vaut ce que vaut le débiteur<sup>1</sup>. » L'exécution de la dette dépend non seulement de la solvabilité du débiteur, mais aussi de diverses considérations qui se rattachent à sa bonne foi. On comprend dès lors que le créancier répugne à un changement dans la personne de son débiteur. Les diverses législations nationales n'admettent pas, dans son principe, une cession de dette à laquelle le créancier ne serait pas consentant.

5. L'un des problèmes qui se posera au cours de cette étude sera de savoir s'il en va de même en droit international. Tout spécialement en matière de succession d'États, la question sera de savoir en particulier si et à quelles conditions se noue et se résout une relation triangulaire entre l'État tiers créancier, l'État prédécesseur premier débiteur, et l'État successeur qui accepterait d'assumer la dette.

#### B. — Exclusion des dettes contractées, ou garanties, par un organe non étatique

6. Les dettes d'État comme les dettes non étatiques comportent plusieurs variétés dont il importe de préciser le profil pour mieux approcher la notion de dette d'État. En passant en revue les différentes catégories de dettes, on verra apparaître au fur et à mesure *les éléments d'une définition de la dette d'État*, à laquelle le Rapporteur spécial devra consacrer le moment venu un projet d'article.

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

- a) les dettes d'État à celles des collectivités locales;
- b) les dettes générales aux dettes spéciales ou localisées;
- c) les dettes d'État à celles des établissements publics, entreprises publiques et autres organismes parastataux;
- d) les dettes publiques aux dettes privées;

- e) les dettes financières aux dettes administratives;
- f) les dettes politiques aux dettes commerciales;
- g) la dette extérieure à la dette intérieure;
- h) les dettes contractuelles à celles de nature délictuelle ou quasi délictuelle;
- i) les dettes gagées à celles qui ne le sont pas;
- j) les dettes garanties à celles qui ne le sont pas;
- k) les dettes d'État à d'autres dettes d'État désignées sous la dénomination de « dettes odieuses », dettes de guerre ou dettes d'asservissement, et, par extension, de dettes de régime.

L'approche de ces diverses catégories de dettes offrira l'occasion au Rapporteur spécial de fournir, à titre de points de repère, quelques brèves indications sur le régime juridique réservé à ces différentes dettes.

#### 1. DETTES D'ÉTAT ET DETTES DES COLLECTIVITÉS LOCALES

7. Il convient d'effectuer une première distinction entre les dettes d'État et celles des collectivités locales. Ces dernières ne sont pas contractées par une autorité ou un service relevant de l'État, mais par un organisme à caractère public, qui n'est généralement pas de nature politique comme l'État, mais qui en tout cas est inférieur à l'État. Cette collectivité, désignée ici comme locale, possède une assise territoriale limitée, en tout cas inférieure en étendue à celle de l'État. Il peut s'agir d'une province, d'un *land*, d'un département, d'une région, d'un comté, d'un district, d'un arrondissement, d'un cercle, d'un canton, d'une ville ou municipalité, etc.

8. La collectivité territoriale ainsi visée peut avoir une certaine autonomie financière — et doit l'avoir — pour pouvoir contracter des emprunts en son nom propre. Elle reste néanmoins soumise à l'État : elle n'est pas un élément de la structure souveraine, reconnue comme sujet du droit international public. C'est pourquoi la définition de la collectivité territoriale inférieure à l'État que le Rapporteur spécial entend désigner plus simplement comme « collectivité locale » relève normalement du droit public interne et ne connaît pas de définition en droit international.

9. Il est cependant arrivé que les internationalistes se préoccupent de la définition d'une collectivité telle que « la commune ». L'occasion leur en fut donnée en particulier lorsque l'article 56 du Règlement annexé à la Convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, signée à La Haye le 18 octobre 1907<sup>2</sup>, et reprenant la Convention de La Haye de 1899, a tenté d'aménager en cas de guerre un système de protection des biens publics appartenant notamment aux communes. La notion de « commune » a alors retenu l'attention des internationalistes<sup>3</sup>.

De toute façon, une collectivité locale est un organisme territorial de droit public autre que l'État. Les dettes qu'elle peut contracter en raison de son autonomie

<sup>2</sup> G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Leipzig, Dieterich, 1910, 3<sup>e</sup> série, t. III, p. 461.

<sup>3</sup> O. Debbasch, *L'occupation militaire — Pouvoirs reconnus aux forces armées hors de leur territoire national*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1962, p. 29 et 30 et notes 34 et 35.

<sup>1</sup> H., L. et J. Mazeaud, *Leçons de droit civil*, 4<sup>e</sup> éd., Paris, Montchrestien, 1969, t. II, p. 1093.

financière ne sont juridiquement pas des dettes de l'État et n'engagent pas celui-ci, précisément à cause de cette autonomie financière.

10. A la limite, l'étude de la succession d'États ne devrait pas concerner le sort des dettes « locales », car celles-ci étaient, avant succession, et seront, après celle-ci, à la charge du territoire détaché. N'ayant jamais été assumées par l'État prédécesseur, elles ne peuvent l'être par l'État successeur. L'État territorialement amoindri ne peut transférer à l'État agrandi une charge qui ne pesait pas et n'avait jamais pesé sur lui. La succession d'États, c'est-à-dire la substitution d'un État à un autre, n'a pas d'objet dans cette hypothèse. Ce n'est pas le cas lorsqu'au contraire il s'agit de dettes « localisées », contractées par l'État prédécesseur pour le bénéfice du territoire détaché. La théorie de la succession d'États comporte ici un objet, celui de savoir si cette dette localisée de l'État prédécesseur est transmissible à l'État successeur.

11. La doctrine n'est pas claire à souhait sur tous ces points. On devrait opérer la distinction entre les *dettes propres* au territoire transféré, qui en répondait avant la succession d'États et dont il répondra seul après, et les dettes de l'État conclues soit pour le bien général de la collectivité nationale soit au bénéfice exclusif du territoire détaché. Ce sont ces deux catégories de dettes d'État sur le sort desquelles la théorie et la pratique de la succession d'États doivent se prononcer.

12. Les auteurs sont quasi unanimes en ce qui concerne la règle suivant laquelle les dettes « locales » doivent passer à l'État successeur. Il y a, sinon une erreur de fond, du moins une impropriété de langage. S'il est parfaitement établi qu'il s'agit de dettes locales, bien individualisées, il s'agira alors de dettes propres au territoire détaché. Certes, elles ne seront pas à la charge de l'État prédécesseur amoindri, et les auteurs considérés sont, de ce point de vue, justifiés dans leur opinion. Mais elles ne seront pas pour autant mises à la charge de l'État successeur, comme ils le prétendent. Elles étaient et demeureront des dettes que le territoire détaché assumera seul. Il est toutefois évident que dans l'une des hypothèses de succession d'États, à savoir la décolonisation, les dettes propres du territoire ou les dettes dites « locales » (par rapport au territoire métropolitain de la puissance coloniale) sont assumées par l'État successeur, car le territoire détaché et l'État successeur ne font qu'un dans ce cas.

13. Cependant, c'est le moment de distinguer soigneusement les *dettes locales*, c'est-à-dire celles qui ont été contractées par une collectivité territoriale inférieure à l'État, et les *dettes localisées*, qui peuvent être le fait de l'État lui-même et qui engagent celui-ci. C'est ce qui va apparaître de l'opposition entre dettes générales et dettes spéciales ou « localisées ».

## 2. DETTES GÉNÉRALES ET DETTES SPÉCIALES OU LOCALISÉES

14. Dans le passé, on distinguait entre la « dette générale », considérée comme dette d'État, et les dettes régionales ou locales, contractées, comme on l'a observé plus haut, par une collectivité territoriale

inférieure, seule engagée par cette dernière catégorie de dettes.

On peut envisager aujourd'hui une autre hypothèse, celle de dettes appelées « spéciales » ou « relatives », conclues par l'État prédécesseur pour les besoins exclusifs de ce territoire. Il convient d'établir donc une nette distinction entre une dette locale (qui n'est pas une dette d'État) et une dette localisée (qui peut être une dette d'État). Le critère de distinction réside dans le fait que c'est l'État lui-même qui a conclu l'emprunt affecté localement. Une certaine pratique internationale a admis que les dettes locales subsistent intégralement à la charge de la partie de territoire détachée sans que l'État prédécesseur ait à en supporter une part quelconque. On verra plus tard qu'il s'agit là de l'application pure et simple de l'adage *res transit cum suo onere*.

15. Les auteurs distinguent plusieurs catégories de dettes « locales », mais sans faire toujours un départ net entre celles-ci et les dettes « localisées ». Il conviendrait de préciser davantage l'analyse. Le caractère local d'une dette est une notion qui peut paraître parfois comme relative. Avant qu'une partie du territoire d'un État se détache de celui-ci, les dettes sont considérées comme locales parce qu'elles possèdent diverses attaches avec cette partie. Mais elles peuvent aussi apparaître en même temps avec des liens de rattachement à l'État territorialement amoindri. Il s'agit de savoir si le caractère local de la dette prime sur son rattachement à l'État prédécesseur. C'est, pour l'essentiel, un problème de définition de degré.

16. Les critères suivants peuvent être proposés pour distinguer entre la dette d'État localisée et la dette locale :

- a) Désignation du débiteur : collectivité locale, ou colonie, ou, au nom et pour le compte des deux premières, gouvernement central;
- b) Existence d'une autonomie financière de la partie de territoire détachée et degré de cette autonomie;
- c) Destination de l'emploi de la dette : en vue de son utilisation dans la partie de territoire détachée;
- d) Existence d'une sûreté particulière se trouvant dans cette partie de territoire.

Encore que ces critères de détermination ne soient pas totalement et absolument fiables, chacun d'eux peut donner un élément de réponse pour considérer la dette comme plutôt locale ou plutôt étatique.

17. Les flottements de la doctrine viennent de là. Il n'est pas toujours facile de vérifier la réalité de l'autonomie financière d'une collectivité territoriale autre que l'État ainsi que son degré d'autonomie par rapport à celui-ci. Par ailleurs, même quand on est certain de l'engagement de l'État (c'est-à-dire du caractère étatique de la dette contractée), on ne peut pas toujours établir avec certitude la destination de chaque emprunt particulier au moment où il est conclu, le lieu où la dépense correspondante doit être effectuée, et le fait de savoir si la dépense faite a effectivement servi aux intérêts du territoire détaché.

18. (A) Le critère de la personnalité du débiteur est encore le moins incertain. Si une collectivité territoriale locale a elle-même contracté un emprunt, il existe une



forte présomption pour attribuer un caractère local à la dette. L'État n'est pas concerné : il ne le sera pas davantage du seul fait qu'il devient un État prédécesseur. Donc, l'État successeur non plus ne sera pas concerné. La succession d'États n'aura pas d'objet ici.

Si la dette est contractée par un gouvernement central, mais expressément pour le compte de la collectivité locale détachée, c'est juridiquement une dette d'État. Le Rapporteur spécial propose de l'appeler *dette d'État localisée*, puisque l'État destine à une partie déterminée du territoire les fonds empruntés. Si elle a été contractée par un gouvernement central au nom d'une colonie, c'est théoriquement la même situation qui devrait prévaloir.

19. (B) L'autonomie financière de la partie de territoire détachée est un autre critère utile, encore qu'en pratique il puisse se révéler délicat d'en tirer des conséquences absolument sûres.

Une dette ne peut être considérée comme locale si la partie de territoire qu'elle concerne ne jouit pas d'une « certaine » autonomie financière. Mais cela veut-il signifier que la province ou la colonie doit être financièrement indépendante ? Ou suffit-il que son budget soit distinct du budget général de l'État prédécesseur ?

20. Par ailleurs, suffit-il que la dette soit individualisable, c'est-à-dire identifiable par le fait qu'elle est inscrite dans le budget propre du territoire détaché ? *Quid* par exemple de certaines « dépenses de souveraineté » couvertes par un emprunt, inscrites d'autorité par un gouvernement central au budget d'une colonie, et destinées à installer un peuplement métropolitain ou à réprimer un mouvement d'indépendance<sup>4</sup> ? L'inscription au budget local du territoire grâce à son autonomie financière ne suffit pas pour cacher le caractère de dettes d'État pour ces dépenses.

21. (C) Cela nous amène au troisième critère, relatif à la destination et à l'utilisation effective de la dette contractée. En soi et à lui seul, ce critère est incapable de fournir la clef de la distinction entre dettes locales (non étatiques) et dettes localisées (étatiques). Un gouvernement central, agissant en son nom propre, peut décider (tout comme une province le ferait toujours) de destiner à une utilisation locale la dette qu'il contracte. C'est une dette d'État territorialement affectée. Le critère de la destination doit être combiné avec les autres pour permettre la détermination du caractère étatique ou non de la dette. En d'autres termes, la notion de dette « locale », comme celle de dette localisée, comporte une présomption pour l'utilisation effective de l'emprunt sur le territoire concerné. Cette présomption peut être plus ou moins forte. Il est donc nécessaire de déterminer le degré de rattachement à partir duquel on est autorisé à parler d'une présomption pour l'emploi de la dette dans le territoire concerné. Pour les dettes locales, contractées par une collectivité territoriale inférieure, la présomption est naturellement

très forte : une commune ou une ville emprunte généralement pour elle-même, et non pas pour affecter le produit de son emprunt à une autre ville. Pour les dettes localisées, contractées par le gouvernement central avec *l'intention* de les utiliser spécialement pour une partie de territoire, la présomption est évidemment moins forte.

22. Si l'on entend affiner davantage l'analyse, on peut envisager trois étapes successives pour une dette d'État localisée. Il faut d'abord que l'État en ait destiné la dépense correspondante au territoire concerné (*critère de l'affectation ou de la destination*). Il convient ensuite que l'État ait effectivement utilisé le produit de cette dette dans le territoire concerné (*critère de l'utilisation effective*). Il importe enfin que la dépense ait été faite au bénéfice et pour l'utilité réelle du territoire considéré (*critère de l'intérêt ou du profit du territoire*). C'est à ce prix que l'on pourrait éviter les abus d'un gouvernement central et régler de façon juste et satisfaisante des problèmes tels que ceux des dettes de régime, d'asservissement, etc.

23. (D) Un élément d'appréciation complémentaire est fourni par l'existence éventuelle de sûreté ou de gages attachés à la dette.

C'est le dernier critère. Une dette peut être gagée notamment par des biens immobiliers ou par des ressources fiscales, les uns et les autres ayant pour assiette soit le territoire tout entier de l'État prédécesseur, soit seulement celui de la partie détachée de ce dernier — ce qui peut fournir des indications complémentaires sur le caractère étatique ou non de la dette. Mais le critère doit être manié avec prudence à cette fin, car le gouvernement central aussi bien que la province peuvent offrir des gages de cette nature pour leurs dettes respectives.

24. Lorsqu'on aura réussi à déterminer avec assez de certitude le caractère étatique de la dette, il restera alors, ce qui est l'objet de l'étude de la succession d'États, à déterminer le sort final de la dette. Il n'est pas sûr, en effet, que l'État successeur doive l'assumer nécessairement. C'est ainsi que, en ce qui concerne une dette d'État gagée par des biens qui appartiennent au territoire détaché, il n'est pas du tout certain que l'emprunt ait été contracté pour le profit du territoire considéré. L'État prédécesseur ne disposait peut-être pas d'autres biens susceptibles de servir de gage : il serait donc injuste de mettre le fardeau d'une telle dette sur le compte de l'État successeur du seul fait que le territoire qui lui a été rattaché avait le malheur d'être la seule partie capable de fournir la sûreté. En tout cas, on se trouve ici en présence d'une dette d'État (et non pas d'une dette locale) qui incombait à l'État prédécesseur, et dont l'objet de l'étude sur la succession d'États est d'en déterminer le sort.

25. Pour ce qui est des dettes gagées par des ressources fiscales locales, la présomption devient plus forte. Pareille sûreté étant possible dans n'importe quelle partie du territoire de l'État prédécesseur (à moins qu'il ne s'agisse de revenus particuliers), le lien de rattachement à la partie du territoire détachée revêt ici un caractère spécifique. Mais, là comme pour les dettes gagées par des biens immobiliers, on peut être

<sup>4</sup> On trouve ici le problème des dettes « odieuses », de régime, de guerre ou d'asservissement. Voir *infra* chap. III.

en présence soit d'une dette d'État soit d'une dette locale, l'État et la province pouvant l'un et l'autre gager leurs dettes respectives sur des ressources fiscales locales.

26. Le rapport de l'International Law Association subdivise quant à lui les dettes publiques en trois catégories :

a) *Dette nationale* : « The national debt, that is, the debt shown in the general revenue accounts of the central government and unrelated to any particular territory or any particular assets;

b) *Dette locale* : « Local debts, that is, debts either raised by the central government for the purposes of expenditure in particular territories, or raised by the particular territories themselves »;

c) *Dette localisée* : « Localised debts, that is, debts raised by a central government or by particular territorial governments with respect to expenditure on particular projects in particular territories »<sup>5</sup>.

27. La définition de la dette générale ou « nationale », livrée, ci-dessus, paraît acceptable pour le Rapporteur spécial sous réserve de ce qu'il en dira plus loin<sup>6</sup>. Quant aux définitions des dettes locales et des dettes localisées, elles ne sont pas celles retenues par le Rapporteur spécial pour ce qui le concerne. Elles sont en effet impropres à permettre de distinguer les dettes d'État de celles qui ne le sont pas. De plus, l'opposition entre dettes « locales » et dettes « localisées » n'y apparaît pas nettement, de sorte qu'on n'aperçoit pas clairement la différence entre les deux dans les définitions proposées.

28. En résumé, le Rapporteur spécial est d'avis de dire qu'une *dette locale* est une dette a) qui est contractée par une collectivité territoriale inférieure à l'État; b) en vue d'être utilisée par cette collectivité sur son propre territoire; c) lequel jouit d'une certaine autonomie financière; d) grâce à laquelle la dette est identifiable.

29. Par ailleurs, le Rapporteur spécial désigne comme *dette localisée* une dette d'État qui est utilisée spécialement par l'État dans une portion de territoire bien déterminée. C'est parce qu'en général les dettes d'État ne sont pas « localisées » qu'on entend les qualifier de telles s'il se trouve qu'elles le sont effectivement. Un tel souci est superflu pour les dettes locales, qui sont, elles, toutes « localisées », c'est-à-dire situées et utilisées dans le territoire. Si l'on prend le soin de qualifier une dette de « localisée », c'est qu'il s'agit alors d'une dette d'État qui vient à être exceptionnellement « située » géographiquement. *Bref, si les dettes locales sont par définition toutes localisées, en revanche les dettes d'État ne le sont pas en général; quand elles le sont, il faut le dire expressément pour que l'on sache qu'il en est ainsi.*

### 3. DETTES D'ÉTAT ET DETTES DES ENTREPRISES PUBLIQUES

30. Le Rapporteur spécial souhaite circonscrire la présente étude à l'examen des seules dettes d'État, par

exclusion des dettes qui pourraient être contractées par des entreprises ou établissements à caractère public. Il est parfois malaisé, dans certains droits internes, de distinguer l'État de ses entreprises publiques. Et, si l'on y réussit, il est encore plus difficile d'éviter de considérer comme dettes d'État des dettes contractées par un établissement public où l'État lui-même possède une participation financière.

31. Il se pose, avant tout, un problème de définition de l'établissement ou de l'entreprise publics<sup>7</sup>. Le Rapporteur spécial en a traité dans son sixième rapport lorsqu'il a abordé le problème des biens de ces organismes publics<sup>8</sup>. Ce sont des entités distinctes de l'État dotées d'une personnalité propre et généralement d'une certaine autonomie financière obéissant à un régime juridique *sui generis* de droit public, ayant une activité économique ou assurant un service public et présentant un caractère public ou d'utilité publique. Le professeur Ago les désignait comme des « établissements publics et autres institutions publiques dotées d'une personnalité propre et d'une autonomie de direction et de gestion propre, qui ont pour mission d'assurer un service donné ou sont chargées d'exercer des fonctions déterminées »<sup>9</sup>. Dans l'*Affaire relative à certains emprunts norvégiens*, jugée par la CIJ, le professeur Gros, agent du Gouvernement français, déclarait que

En droit interne, [...] la création d'un établissement public répond à un besoin de décentralisation : il peut être nécessaire

<sup>7</sup> Le Rapporteur spécial emploiera indifféremment l'une ou l'autre des expressions alors même que leur régime juridique peut être distinct dans certains droits internes. En droit administratif français et allemand, on oppose « l'établissement public » ou « öffentliche Anstalt » à « l'entreprise publique » ou « öffentliche Unternehmung ». Le droit anglo-saxon distingue, semble-t-il difficilement, entre la « public corporation », l'« enterprise », l'« undertaking » et la « public undertaking » ou la « public utility undertaking » (entreprise d'utilité publique). Les Espagnols connaissent les « institutos públicos », les Latino-Américains les « autarquías », les Portugais les « estabelecimentos públicos » ou les « fiscalias », et les Italiens les « enti pubblici », les « imprese pubbliche », les « aziende autonome », etc. Voir W. Friedmann, *The Public Corporation : A Comparative Symposium* (University of Toronto School of Law, *Comparative Law Series*, vol. 1), Londres, Stevens, 1954.

<sup>8</sup> Voir *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 59 à 61 et p. 63, doc. A/CN.4/267, quatrième partie, art. 32 à 34.

La jurisprudence internationale a eu à connaître de la définition des établissements publics en particulier :

a) Dans une décision arbitrale de Beichmann (*Affaire des réparations allemandes : Sentence arbitrale relative à l'interprétation de l'article 260 du Traité de paix de Versailles* [arbitre F. W. N. Beichmann], publication de la Commission des réparations, annexe 2145a, Paris, 1924; et Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. I [publication des Nations Unies, numéro de vente : 1948.V.2], p. 455 et suiv.);

b) Dans une décision du Tribunal des Nations Unies en Libye (*Affaire relative aux institutions, sociétés et associations visées à l'article 5 de l'accord conclu, en date du 28 juin 1951, entre les Gouvernements britannique et italien, concernant la disposition de certains biens italiens en Libye* : décision du 27 juin 1955 [Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XII (numéro de vente : 63.V.3), p. 390 et suiv.]); et

c) Dans une décision de la CPJI dans une affaire d'établissement public universitaire hongrois (Arrêt du 15 décembre 1933, Appel contre une sentence du Tribunal arbitral mixte hongrois-tchécoslovaque [Université Peter Pázmány c. État tchécoslovaque], C.P.J.I., série A/B, n° 61, p. 236 et suiv.).

<sup>9</sup> *Annuaire... 1971*, vol. II (1<sup>re</sup> partie), p. 268, doc. A/CN.4/246 et Add. 1 à 3, par. 163.

<sup>5</sup> I.L.A., *Report of the Fifty-fourth Conference, held at The Hague, 23rd-29th August, 1970*, Londres, 1971, p. 108.

<sup>6</sup> Voir ci-dessous par. 62.

d'accorder une certaine indépendance à certains établissements ou organismes, soit pour des motifs budgétaires, soit en raison du but qu'ils poursuivent, par exemple un but d'assistance ou de culture. Cette indépendance est réalisée par l'octroi dans le droit interne de la personnalité morale<sup>10</sup>.

32. Le Rapporteur spécial n'a pas ici à discuter la question, réglée par la CDI, de savoir si *en matière de responsabilité internationale* la dette d'un établissement public peut être considérée comme une dette d'État. Son propos est de savoir si *en matière de succession d'État* la dette d'un tel organisme est une dette d'État. Et la réponse ne peut être à l'évidence que négative. La catégorie des dettes des établissements publics sera donc écartée de notre champ d'investigation, tout comme celle des dettes des collectivités territoriales inférieures, en dépit, pour l'une et l'autre, de leur caractère public. Ce caractère public ne suffit pas en effet à qualifier une dette d'État, comme on va le voir à présent avec une autre classification des dettes.

#### 4. DETTES PUBLIQUES ET DETTES PRIVÉES

33. Les développements ci-dessus montrent que le caractère public d'une dette est absolument nécessaire mais nullement suffisant pour identifier une dette d'État.

Par « dette publique », on désigne une obligation engageant une autorité publique, par opposition à un organisme privé ou à un particulier. Mais la dénomination de dette publique ne permet pas d'identifier plus complètement l'autorité publique qui l'a contractée, de sorte qu'il peut s'agir aussi bien de l'État que d'une collectivité territoriale qui lui est inférieure ou d'une institution ou établissement public distinct de l'État. La notion de dette publique (que l'on oppose à celle de dette privée) n'est donc pas d'un grand secours pour identifier la dette d'État. Cette notion est trop large et englobe non seulement les dettes d'État, à l'étude desquelles on doit s'attacher ici, mais également celles des autres entités publiques, à caractère territorial ou non.

#### 5. DETTES FINANCIÈRES ET DETTES ADMINISTRATIVES

34. Les dettes financières sont liées à la notion de crédit. Par contre, les dettes administratives résultent automatiquement des activités des services publics, sans qu'il s'agisse d'un financement ou d'un investissement. Le rapport de l'ILA cite quelques exemples<sup>11</sup> :

- a) certaines dépenses des anciens services de l'État;
- b) des créances résultant de décisions d'autorités publiques;
- c) des créances sur les établissements publics de l'État ou sur des sociétés appartenant à l'État;
- d) des primes à la construction dont l'État est redevable;
- e) des traitements et rémunérations de fonctionnaires<sup>12</sup>.

35. Tandis que les dettes financières peuvent être publiques ou privées, les dettes administratives ne sont que publiques. Cependant, le fait que les unes peuvent, et que les autres doivent, avoir un caractère public ne suffit pas pour en faire des dettes d'État. Le Rapporteur spécial ne s'attachera qu'aux dettes d'État, qu'elles soient financières ou administratives.

#### 6. DETTES POLITIQUES ET DETTES COMMERCIALES

36. Si les dettes commerciales peuvent être aussi bien des dettes d'État que des dettes de collectivités locales ou d'établissements publics, ou encore des dettes privées, les dettes politiques, en revanche, sont toujours des dettes d'État.

Il entre dans le cadre de la présente étude de s'attacher à l'examen des dettes politiques. Il faut entendre par là, selon Gaston Jèze,

celles dont un État a été déclaré ou s'est reconnu débiteur *envers un autre État* à la suite d'événements politiques. Le cas le plus fréquent est celui de la dette imposée à un État vaincu par un traité de paix (réparations, rançon de guerre, etc.). De même, un prêt de guerre fait par un État à un autre État donne naissance à une dette politique<sup>13</sup>.

Jèze ajoute que « la dette *politique* est celle qui n'existe qu'entre des gouvernements, d'État à État. Le créancier est un État ; le débiteur est un État. Peu importe l'origine de l'opération : prêt ou rançon de guerre<sup>14</sup> ».

37. Aux dettes politiques qui établissent entre le créancier et le débiteur des rapports d'État à État, le même auteur oppose les dettes commerciales, par lesquelles « il faut entendre celles qui sont nées à la suite d'un emprunt contracté par un État auprès de particuliers, banquiers ou individus<sup>15</sup> ». Le Rapporteur spécial n'aura pas à se préoccuper des dettes commerciales privées, ni même des dettes commerciales publiques si elles ne sont pas contractées par l'État lui-même.

38. L'ILA distingue les dettes selon leur forme, leur but et la qualité des créanciers :

The loans may be made by :

- a) Private individual lenders by means of individual contracts with the government;
- b) Private investors who purchase « domestic » bonds, that is bonds which are not initially intended for purchase by foreign investors [...];
- c) Private investors who purchase « international » bonds, that is bonds issued in respect of loans floated on the international loan market and intended to attract funds from foreign countries;
- d) Foreign governments for general purposes and taking the form of a specific contract of credit;
- e) Foreign governments for fixed purposes and taking the form of a specific contract of loan;
- f) Loans made by international organisations<sup>16</sup>.

Dans la classification de Gaston Jèze, les formes a, b et c de dettes pourraient être des dettes commerciales

<sup>10</sup> C.I.J. Mémoires, *Affaire relative à certains emprunts norvégiens (France c. Norvège)*, vol. II, p. 72.

<sup>11</sup> ILA, *op. cit.*, p. 118 à 121.

<sup>12</sup> Voir *Documentation concernant la succession d'États* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F.68.V.5), p. 114 (Poldermans c. Pays-Bas : jugement du 8 décembre 1955).

<sup>13</sup> G. Jèze, « Les défaillances d'État », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1935-III*, Paris, Sirey, 1936, t. 53, p. 383.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 383 et 384.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 383.

<sup>16</sup> ILA, *op. cit.*, p. 106.

d'État, tandis que les catégories *d* et *e* pourraient être des dettes politiques d'État.

#### 7. DETTE EXTÉRIEURE ET DETTE INTÉRIEURE

39. La distinction entre dette extérieure et dette intérieure est couramment et exclusivement utilisée pour la *dette d'État*, encore qu'il soit assez concevable de l'imaginer pour d'autres dettes publiques ou même pour des dettes privées.

S'il arrive que la distinction soit utilisée dans le cadre de cette étude, il est évident qu'elle visera exclusivement la dette d'État. La dette intérieure est celle dont les créanciers sont des ressortissants de l'État débiteur<sup>17</sup> tandis que la dette extérieure comprend toutes les dettes contractées par l'État auprès d'autres États ou de personnes morales ou physiques étrangères.

#### 8. DETTES CONTRACTUELLES ET DETTES DE NATURE DÉLICTEUELLE

40. La dette de nature délictuelle, née des actes illicites commis par l'État prédécesseur, soulève des problèmes particuliers de succession. La solution de ces problèmes est régie avant tout par les principes de la responsabilité internationale de l'État. Par ailleurs, l'importance de ces dettes est bien moindre que celle des dettes contractuelles. Toutefois, le Rapporteur spécial n'entend pas pour autant se limiter à l'examen de ces dernières, car les premières constituent aussi des dettes d'État. Quelle que soit la source, contractuelle ou délictuelle, de la dette d'État, la succession d'États a pour objet d'en déterminer le sort<sup>18</sup>.

#### 9. DETTES GAGÉES ET DETTES NON GAGÉES

41. Étant entendu que toutes les dettes quelles qu'elles soient — privées, publiques ou d'État — peuvent être assorties ou non d'un gage ou d'une sûreté, le présent rapport sera consacré exclusivement aux dettes d'État. La notion de dette gagée revêt alors dans ce cas une importance majeure. Il y aurait deux hypothèses à distinguer. Tout d'abord, on peut envisager des dettes d'État spécialement gagées par des ressources fiscales déterminées : il a été décidé ou convenu que les recettes de certains impôts seraient affectées à la sûreté du service de la dette d'État. On peut songer en second lieu aux dettes d'État spécialement gagées par des biens particuliers : une sorte d'hypothèque a été consentie par l'État emprunteur sur telle ou telle dépendance du domaine national.

<sup>17</sup> Voir D. Bardonnnet, *La succession d'États à Madagascar — Succession au droit conventionnel et aux droits patrimoniaux*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1970, p. 271 et 276.

<sup>18</sup> Voir Bardonnnet, *op. cit.*, p. 305. Bardonnnet renvoie (p. 270) à A.B. Keith (*The Theory of State Succession — with Special Reference to English and Colonial Law*, Londres, Waterlow, 1907, p. 58 et suiv.) pour ce qui concerne la succession d'États en matière de dettes délictuelles ou quasi délictuelles. Voir aussi I.L.A., *op. cit.*, p. 122 (append. C, « Debts of the Belgian Congo », Cour d'appel de Bruxelles, Bougné et Hock c. Belgique, arrêt du 4 décembre 1963).

#### 10. DETTES GARANTIES ET DETTES NON GARANTIES

42. L'engagement d'un État peut résulter non seulement d'un emprunt contracté par lui-même, mais aussi d'une garantie consentie par cet État pour la dette d'un autre, cet autre pouvant être un État lui-même, une collectivité territoriale inférieure, un établissement public ou un particulier.

43. On note souvent que la Banque mondiale exige, lors de l'octroi de prêts aux territoires dépendants, la garantie de la puissance administrante. Au moment de l'accession à l'indépendance, deux États se trouvent ainsi juridiquement tenus au paiement de la dette<sup>19</sup>. Toutefois, si l'on se réfère au sort de l'emprunt contracté auprès de la BIRD, on verra que la succession d'États ne modifie pas la situation antérieure. Le territoire dépendant qui aura accédé à l'indépendance restera le débiteur principal, et l'ancienne puissance administrante le garant. La seule différence, sans influence réelle sur le sort de la dette, est que le territoire dépendant a changé de statut juridique pour devenir un État.

44. Le vrai problème qui se pose là est de savoir si le présent rapport doit s'attacher à l'étude de ces cas d'emprunts contractés auprès de la BIRD par un territoire dépendant. En effet, il ne s'agit pas à proprement parler d'une « dette d'État », mais plutôt d'une dette propre au territoire transféré<sup>20</sup>. Il faut ajouter surtout que ce qui est en cause dans la succession d'États, ce n'est pas, comme on le verra<sup>21</sup>, le devenir des dettes du territoire qui s'est séparé, mais celui des dettes de l'État prédécesseur.

#### 11. DETTES D'ÉTAT ET DETTES DE RÉGIME

45. La distinction qu'il s'agit d'opérer dans ce contexte ne fait pas uniquement le départ entre deux notions complémentaires, mais oppose aussi toute une série de termes concernant plusieurs niveaux. On serait tenté, par purisme, d'opposer aux dettes d'État les dettes de régime, car — leur dénomination l'indique — il s'agit de dettes contractées par un régime politique ou un gouvernement ayant une forme politique déterminée.

46. Toutefois, il ne s'agit pas ici de savoir si le gouvernement considéré a été remplacé sur le même territoire par un autre gouvernement ayant une orientation politique différente, car on serait dans le cas d'une simple succession de gouvernements au cours de laquelle des dettes de régime peuvent être dénoncées (comme ce fut le cas par exemple pour l'URSS, qui avait rejeté les dettes tsaristes). Il s'agit au contraire ici d'une succession d'États, c'est-à-dire de savoir si les dettes de régime d'un État prédécesseur passent à l'État succes-

<sup>19</sup> G. R. Delaume, *Legal Aspects of International Lending and Economic Development Financing*, Dobbs Ferry (N.Y.), Oceana Publications, 1967, p. 321; K. Zemanek, « State succession after decolonization », *Recueil des cours...*, 1965-III, Leyde, Sijthoff, 1965, t. 116, p. 259 et 260.

<sup>20</sup> D'après le contrat d'emprunt type de la BIRD, le territoire dépendant qui s'est engagé envers la Banque devient « a person of international law, directly responsible for the performance of the agreement » (Zemanek, *loc. cit.*, p. 259).

<sup>21</sup> Voir ci-dessous par. 57 et suiv.

seur. Pour l'objet de cette étude, on doit considérer les dettes de régime comme des dettes d'État. Le Rapporteur spécial n'affirme pas qu'elles passent à l'État successeur c'est d'ailleurs tout le contraire qu'il soutiendra<sup>22</sup>. Il entend simplement préciser qu'elles entrent parfaitement dans le cadre des préoccupations du présent rapport. Le droit international ne connaît pas les gouvernements, ou tous autres organes de l'État, mais l'État lui-même. De même que les faits internationalement illicites commis par un gouvernement engagent la responsabilité de l'État, de même les « dettes de régime », c'est-à-dire celles qui ont été contractées par un gouvernement, sont des dettes d'État.

47. Mais il est temps de préciser ce que l'on entend par *dettes de régime*. Selon Rousseau,

On entend par là les dettes contractées par l'État démembré dans l'intérêt momentané d'une certaine forme politique, ce qui comprend, en temps de paix, *les dettes d'asservissement*, spécialement contractées en vue de la colonisation ou de l'assimilation d'un territoire déterminé, et, en période d'hostilités, *les dettes de guerre*<sup>23</sup>.

C'est l'application de la théorie plus générale des « dettes odieuses », dont il sera question plus loin<sup>24</sup>.

### C. — Exclusion des dettes contractées par un État autre que l'État prédécesseur

48. Quand on vise les dettes d'État, il convient de préciser de quel État il s'agit. Il ne pourrait y avoir que trois États *éventuellement* concernés : l'État tiers, l'État successeur et l'État prédécesseur. En vérité, un seul est juridiquement « impliqué » pour ses dettes par le déclenchement du phénomène de la succession d'États : il s'agit de l'État prédécesseur. C'est ce qu'il importe de préciser soigneusement.

#### 1. EXCLUSION DES DETTES DE L'ÉTAT TIERS DE L'OBJET DE LA PRÉSENTE ÉTUDE

49. Un État tiers pourrait assumer des obligations financières à l'égard soit d'un autre État tiers, soit de l'État successeur, soit de l'État prédécesseur.

50. Dans le premier cas, les relations financières — comme du reste tous les autres rapports, de quelque nature qu'ils soient, entre deux États tous deux tiers à la succession d'États — ne sauraient de toute évidence être affectées de quelque manière que ce soit par le phénomène de la mutation territoriale intervenue et par ses conséquences sur le plan de la succession d'États.

51. Quant aux relations financières qui pourraient exister entre un État tiers et l'État successeur, elles ne doivent pas non plus concerner la présente étude. On n'aperçoit ni pourquoi ni comment les dettes de l'État tiers à l'égard de l'État successeur (ou de l'État en puissance de devenir un État successeur) pourraient changer de sort du seul fait de la succession d'États.

<sup>22</sup> Voir *infra* chap. III.

<sup>23</sup> Ch. Rousseau, *Droit international public*, Paris, Sirey, 1977, t. III, p. 458.

<sup>24</sup> Voir *infra* chap. III.

Celle-ci n'altère pas la personnalité internationale de l'État successeur dans l'hypothèse où il existait en tant qu'État avant la survenance de la succession. Le fait que la succession ait pour effet de modifier en l'accroissant la consistance territoriale de l'État successeur est et doit demeurer sans influence sur les dettes contractées à son égard par un État tiers. Si d'aventure l'État successeur ne possédait pas de personnalité étatique internationale au moment où l'État tiers avait contracté une dette auprès de lui (par exemple cas d'une dette commerciale contractée par un État tiers à l'égard d'un territoire en puissance de devenir indépendant ou de se séparer du territoire d'un État pour constituer un autre État), il est parfaitement évident que ce n'est pas l'acquisition de la qualité d'État qui ferait perdre à l'État successeur ses droits à l'égard de l'État tiers.

52. Reste l'hypothèse d'une dette pesant sur l'État tiers à l'égard de l'État prédécesseur. Dans ce cas il s'agit d'une *créance* de l'État prédécesseur sur l'État tiers. Cette créance est un bien d'État, qui a fait l'objet d'un examen dans le cadre de la succession d'États en matière de biens d'États. Elle ne concerne donc pas la présente étude.

Ainsi donc les dettes de l'État tiers ne doivent en aucun cas faire l'objet d'un examen dans le présent contexte.

#### 2. EXCLUSION DES DETTES DE L'ÉTAT SUCCESEUR DE L'OBJET DE LA PRÉSENTE ÉTUDE

53. L'État successeur pourrait assumer des obligations financières à l'égard soit d'un État tiers soit de l'État prédécesseur.

54. Lorsqu'il s'agit d'une dette de l'État successeur à l'égard d'un État tiers, l'hypothèse ne souffre aucune difficulté. On se place dans le cas où cette dette a pris naissance au moment de la survenance de la succession d'États, c'est-à-dire précisément au moment où l'État successeur acquiert sa qualité de successeur. Pour parler réellement de dette de l'État successeur à l'égard de l'État tiers, il faut qu'il s'agisse d'une *dette contractée par lui-même*, et dans ce cas elle est manifestement étrangère à la succession d'États qui vient de s'ouvrir. Toute dette dont pourrait être tenu l'État successeur à l'égard de l'État tiers *du fait même de la succession d'États* ne serait pas, à proprement parler, une dette *contractée directement* par le premier auprès du second, mais bien plutôt une dette *transmise obliquement* à l'État successeur par l'effet de la succession d'États. C'est une toute autre catégorie de dette de l'État successeur à l'égard de l'État tiers qui mérite exclusion de la présente étude : il s'agit de la dette qui, au sens juridique strict, est celle de l'État successeur, contractée effectivement par lui-même auprès de l'État tiers et prenant naissance dans un cadre totalement étranger à la succession d'États. Si on se place dans l'hypothèse où cette dette est intervenue après la survenance de la succession d'États, elle est *a fortiori* exclue de l'examen en cours.

55. Quant à la dette de l'État successeur à l'égard de l'État prédécesseur, elle peut avoir de son côté deux origines. Elle peut d'abord être totalement

étrangère aux rapports nés et régis par la succession d'États entre l'État prédécesseur et l'État successeur : dans ce cas-là, elle doit de toute évidence demeurer à l'écart des préoccupations du Rapporteur spécial. C'est ce type de dette qui doit être exclu de la présente étude.

56. Elle peut aussi être une dette contractée par l'État successeur à l'égard de l'État prédécesseur *du fait de la succession d'États*. On vise par là l'existence d'un passif qui apparaîtrait à la charge de l'État successeur au cours de la liquidation de la succession d'États et du fait de celle-ci. On peut imaginer par exemple que l'on mette à la charge de l'État successeur, à titre de compensation pour l'État prédécesseur, des sommes déterminées pour apurer les rapports financiers entre les deux États. Dans ce cas, on n'est plus dans l'hypothèse de dettes contractées antérieurement et dont l'objet de l'étude de la succession d'États est d'en déterminer le sort final. On se place ici postérieurement à la résolution de ce problème par la succession d'États. Il ne s'agit pas de déclarer que ces dettes ne concernent pas la succession d'États, mais d'observer simplement qu'elles ne concernent plus celle-ci.

### 3. DETTES DE L'ÉTAT PRÉDÉCESSEUR, OBJET EXCLUSIF DE LA PRÉSENTE ÉTUDE

57. L'État prédécesseur peut avoir contracté des dettes vis-à-vis soit de l'État en puissance de devenir successeur, soit d'un État tiers. Dans l'un comme dans l'autre cas, il s'agit de dettes qui concernent directement la succession d'États, avec cette nuance que, dans l'hypothèse d'une dette de l'État prédécesseur à l'égard de l'État successeur, on ne peut envisager que le cas de la non-transmission de la dette, faute de quoi le fait d'en décider la transmission à l'État successeur qui en est le créancier signifierait l'annulation ou l'extinction de cette dette. Autrement dit, transmettre la dette signifierait dans ce cas... ne pas la transmettre, c'est-à-dire l'éteindre.

58. De toute manière, l'objet fondamental de la succession d'États est de déterminer le devenir des dettes contractées par l'État prédécesseur et par lui seul. C'est en effet la mutation territoriale affectant l'État prédécesseur et lui seul qui déclenche le phénomène de la succession d'États. Le changement intervenu dans la consistance de l'assiette territoriale de l'État prédécesseur pose le problème de l'identité, de la continuité, de l'amointrissement ou de la disparition de l'État prédécesseur, et fait ainsi intervenir une modification dans l'assiette territoriale de l'État débiteur. Tout le problème de la succession d'États en matière de dettes publiques consiste à savoir si cette modification comporte des effets, et lesquels, sur les dettes qu'il a contractées.

### D. — Définition de la dette d'État

59. Certains auteurs confondent purement et simplement « dette publique » et « dette d'État ». Ainsi, Gaston Jèze écrivait :

Une dette publique, c'est la situation juridique individuelle dans laquelle se trouve le patrimoine administratif de l'État :

c'est l'obligation juridique du patrimoine administratif de verser à un créancier donné une certaine somme d'argent<sup>25</sup>.

Une telle définition n'est pas d'un grand secours dans le cadre de la présente étude.

60. Un autre auteur, Alexandre Sack, donne une définition beaucoup plus simple et plus exacte quand il affirme que

1° Les dettes publiques d'État sont des dettes de l'État, d'une communauté politique organisée en État.

À la limite, cette définition se ramène à l'affirmation quasi tautologique que « les dettes d'État sont des dettes de l'État ». Toutefois, l'auteur cité ajoute à ce premier volet de sa définition les deux autres suivants :

2° Au point de vue de leur teneur matérielle, ces dettes sont des obligations contractuelles de l'État. En prêtant à l'État ou en achetant des titres d'un emprunt d'État, les créanciers publics entrent de ce fait en possession des droits acquis, à savoir des droits de créance envers l'État débiteur. 3° Les dettes d'État sont garanties par tout le patrimoine de l'État<sup>26</sup>.

61. Le Rapporteur spécial a indiqué<sup>27</sup> qu'il entendait se limiter au problème des dettes contractuelles d'État, en écartant les dettes d'origine délictuelle ou quasi délictuelle. Cependant, contrairement à ce que pense l'auteur cité ci-dessus, la dette contractuelle d'État ne naît pas seulement d'un emprunt — même si, par commodité, le Rapporteur spécial raisonnera lui-même, tout au long de la présente étude, sur des cas d'emprunts d'État. Il demeure toutefois entendu que la dette d'État peut être une dette commerciale, administrative ou autre. Par ailleurs, en donnant comme autre élément de définition le fait que les dettes d'État seraient « garanties par tout le patrimoine de l'État », l'auteur cité se réfère à la notion d'État patrimonial, et tire par la suite, au plan de la succession d'États, des conclusions dont certaines sont discutables. Il vaut mieux donc éliminer de la définition cet élément de complication.

62. On se souvient que par ailleurs l'ILA avait donné une définition de la dette nationale : « the national debt, that is, the debt shown in the general revenue accounts of the central government and unrelated to any particular territory or any particular assets<sup>28</sup> ». Cette définition est irréprochable en tant que définition de la dette « nationale », qui est effectivement une dette d'État. Et il serait exact d'affirmer que la « dette d'État » est aussi une dette qui grève les seules finances du gouvernement central. Mais il existe par ailleurs une forme de dette d'État qui est contractée par les organes du gouvernement central et prise en charge par les finances générales de l'État, mais qui a été utilisée à la satisfaction des besoins exclusifs d'un territoire particulier, par décision de l'État. Il s'agit d'une dette que le Rapporteur spécial a qualifiée de « dette localisée » parce qu'elle constitue une dette d'État contractée dans l'intérêt exclusif d'un territoire particulier<sup>29</sup>. On voit

<sup>25</sup> G. Jèze, *Cours de science des finances et de législation financière française*, 6<sup>e</sup> éd., Paris, Giard, 1922, p. 215.

<sup>26</sup> A. N. Sack, « La succession aux dettes publiques d'État », *Recueil des cours...*, 1928-III, Paris, Hachette, 1929, t. 23, p. 153.

<sup>27</sup> Voir ci-dessus par. 40.

<sup>28</sup> Voir ci-dessus par. 26.

<sup>29</sup> Voir ci-dessus par. 14 et suiv.

ainsi qu'une dette « nationale » peut avoir une relation directe avec un territoire particulier. Le débiteur est l'État et l'utilisateur une province déterminée.

63. En résumé, la dette d'État ne doit pas se définir en considération des besoins qu'elle a permis de satisfaire, et qui peuvent être généraux ou particuliers. Elle devrait se définir par le double fait a) qu'elle a été contractée par le gouvernement central de l'État et qu'elle engage donc juridiquement l'État lui-même; b) qu'elle est prise en charge par les finances centrales de l'État. L'engagement juridique et l'imputation financière se trouvent liés ici par un rapport de corrélation.

En conséquence, on pourrait avoir un article très simplement rédigé, du type suivant :

*Article O. — Définition de la dette d'État*

Aux fins des présents articles, la dette d'État s'entend d'une obligation financière contractée par le gouvernement central de l'État et grevant les finances de cet État.

64. Il pourra se révéler utile à un moment donné d'établir des « sous-définitions » des diverses catégories de dettes d'État<sup>30</sup>. On recourra alors au critère de l'utilisation des fonds. On obtiendra d'une part une définition de la *dette générale* de l'État, qui est contractée pour la satisfaction des besoins généraux de l'État, et d'autre part une définition de la *dette spéciale* d'État (ou *dette d'État localisée*), qui est assumée par l'État pour la satisfaction des besoins particuliers d'un territoire déterminé.

**E. — Problèmes posés par la succession d'États en matière de dettes d'État**

65. Ayant limité l'objet de la présente recherche à la succession d'États en matière de « dettes d'État », le Rapporteur spécial posera aux fins d'examen trois problèmes majeurs.

a) Pourquoi les dettes d'État ou les garanties des dettes d'État sont-elles (ou ne sont-elles pas) assumées par l'État successeur? C'est le problème de la justification à la fois pratique et théorique du caractère transmissible (ou intransmissible) des dettes ou des garanties à l'État successeur. On y examinera à cette occasion les doctrines en présence autant que les justifications fournies par la pratique des États.

b) Quelles sont les dettes d'État (ou les garanties) transmissibles à l'État successeur? C'est la question du critère fondé sur la nature de la dette et sur les circonstances de sa conclusion par l'État prédécesseur.

c) Comment les dettes d'État sont-elles transmissibles à l'État successeur? C'est le problème des modalités de répartition ou de partage des dettes quand celles-ci sont, dans certaines hypothèses, imputées selon des proportions déterminées aux États prédécesseur et successeur.

66. Toutefois, il importe de préciser que, par souci de commodité autant que de cohérence globale et de paral-

lélisme avec les projets d'articles retenus par la CDI pour la succession en matière de traités ainsi que pour la succession en matière de biens d'État, le Rapporteur spécial retiendra pour la présente étude la typologie successorale suivante :

- a) Transfert d'une partie du territoire d'un État;
- b) États nouvellement indépendants;
- c) Unification d'États;
- d) Séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un État;
- e) Dissolution d'un État.

67. Cette typologie est celle qui a été retenue à la vingt-huitième session de la CDI pour la succession d'États en matière de biens d'État<sup>31</sup>. Elle est envisagée ici à titre provisoire. Rien n'empêche, si les nécessités l'exigent ou la commodité de la présentation le conseille, de regrouper les trois dernières rubriques en un seul ou deux types de succession (par exemple : unification et dissolution d'États, séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un État).

**1. DIFFICULTÉS DE LA MATIÈRE**

68. Un des exemples qui illustre dans l'entre-deux-guerres les difficultés de la matière de la succession d'États, tant en ce qui concerne l'actif que surtout le passif, est celui de la liquidation de la banque d'émission de l'ancienne monarchie austro-hongroise. On sait avec quel humour Lloyd George, à l'une des séances du Conseil suprême, à Paris, en janvier 1921, avait décrit la désintégration de l'Empire austro-hongrois :

Une explosion s'est produite dans le centre de l'Europe et la monarchie austro-hongroise a volé en éclats. Un de ses éclats est tombé en Italie, un autre en Serbie, un troisième a franchi les Carpates et est allé s'écraser en Roumanie, un quatrième est devenu une partie de la Pologne, un autre a encore formé un État qui s'appelle, m'a-t-on dit, la Tchécoslovaquie. [...] Deux autres sont restés sanglants sur les bords du Danube [...] <sup>32</sup>.

69. Pour illustrer les difficultés d'un règlement de l'actif et du passif de la succession d'États et notamment de la banque d'émission de la monarchie, à la suite de cette « fission » des divers fragments ethniques qui formaient l'Empire austro-hongrois, on raconte qu'un humoriste viennois s'était vu transporté, dans un songe apocalyptique, dans la vallée de Josaphat, au jour du Jugement dernier. Il se voyait devant Saint Pierre qui, après avoir fait l'appel des vivants et des morts, déclarait à Dieu qu'il pouvait commencer à rendre ses sentences. Le Seigneur qui voit tout lui dit : « Impossible! Les Trois liquidateurs de la Banque d'Autriche-Hongrie n'ont pas fini leur travail! » <sup>33</sup>.

70. Dès son premier rapport, le Rapporteur spécial observait que

La pratique internationale en matière de succession aux dettes publiques est d'une rare complexité, soit parce que la nature

<sup>31</sup> Voir *Annuaire... 1976*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 118, doc. A/31/10, chap. IV, sect. B.

<sup>32</sup> Monès del Pujol, « La solution d'un grand problème monétaire : la liquidation de la banque d'émission de l'ancienne monarchie austro-hongroise », *Revue des sciences politiques*, Paris, vol. XLVI, avril-juin 1923, p. 161.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 185.

<sup>30</sup> Voir ci-dessous par. 175 et suiv.



même des problèmes à résoudre varie en fonction de considérations de conjoncture, soit du fait de l'existence de plusieurs catégories de dettes posant chacune des questions différentes. Cette complexité se reflète dans la diversité des opinions doctrinales, comme aussi dans les divergences de la pratique où les engagements conventionnels sont rarement respectés<sup>34</sup>.

« La complexité, l'imprécision et la difficulté des problèmes de la succession d'États en matière de dettes publiques, sont proverbiales », écrit de son côté Fatouros<sup>35</sup>.

Daniel Bardonnnet note à son tour que

Le transfert des dettes publiques soulève, il est banal de le rappeler, des problèmes d'une extrême complexité, tant en raison de la richesse de la pratique conventionnelle que de l'existence de plusieurs catégories de dettes posant chacune des difficultés spécifiques. Aussi bien le juge Hackworth remarquait-il qu'on ne peut parvenir à aucune conclusion définitive « except that no universal rule of international law on the subject can be said to exist »<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> *Digest of International Law*, vol. I, p. 539<sup>35</sup>.

Un autre auteur note que

The legal principles governing the effect on the public debt of a change of sovereignty are much less firmly settled than those respecting changes in the form of a debtor's government. In light of the abundant literature in this confused field, which reflects all shades of legal, political and philosophical thinking, and the instances of State practice, which exhibit remarkable historical and geographical variations, it is impossible to formulate any universal rule<sup>37</sup>.

71. En droit des obligations, la solution de facilité consiste à ne pas reconnaître l'existence d'une dette, à accepter la *statu quo*. En effet, le droit interne prévoit, dans nombre d'hypothèses, la non-reconnaissance pure et simple de la dette revendiquée : « Il existe dans plusieurs législations européennes un principe général [...] favorisant le débiteur, qui découle par déduction de la doctrine ou par induction d'un certain nombre de dispositions précises du code<sup>38</sup> ». Il ne s'agit pas en l'occurrence d'un principe, mais en vérité d'une contrainte logique découlant des problèmes de l'élaboration de la loi. Dans la mesure où il paraît impossible de surmonter ces problèmes, on pourrait songer à tirer de cette situation un principe.

72. Il n'y a donc, primitivement, que deux solutions : soit que le droit reconnaisse l'existence d'une dette, soit que cette dette n'existe pas au point de vue juridique. Pour pouvoir éviter, dans des circonstances plus complexes, cette solution de facilité, le droit doit être suffisamment élaboré ; il doit tenir compte du maximum d'hypothèses susceptibles de se produire en la matière. Seul un droit plus élaboré (réglementation des preuves, des exceptions, des présomptions, des prescriptions, etc.) parvient à introduire des solutions nuancées (par

exemple le paiement d'une partie de la dette que le créancier revendique). Le droit international public n'est pas élaboré à ce niveau. C'est là la raison profonde des difficultés que l'on rencontre sur le plan de la succession d'États en matière de dettes publiques.

## 2. DIVERSITÉ DES OPINIONS DOCTRINALES

73. Deux conceptions de base s'opposent : d'une part, la solution volontariste, qui met l'accent sur la souveraineté des États et qui établit un principe négatif d'intransmissibilité des dettes ; d'autre part, la conception objectiviste, qui cherche à établir des règles positives limitant la souveraineté de l'État. La question est de savoir jusqu'à quel point une codification du droit international public peut se détacher du terrain du volontarisme pour postuler des principes de continuité dans certaines hypothèses.

a) *Théories favorables à la transmission des dettes*

74. Ces théories se fondent sur des arguments divers :

a) Le *principe du respect des droits acquis*<sup>39</sup> y occupe une grande place. On y prend en considération les intérêts des créanciers. Cependant, le problème n'est pas, semble-t-il, de savoir s'il faut payer les créanciers, mais de désigner qui doit les payer : l'État prédécesseur ou l'État successeur.

b) La *théorie du bénéfice* se réfère au profit retiré par le territoire transféré des investissements que l'État prédécesseur y a réalisés en contractant à cet effet des dettes correspondantes<sup>40</sup>. Cette théorie est inspirée des principes de justice et d'équité, mais il faut reconnaître qu'elle n'est pas d'une application pratique aisée. Il convient d'ajouter que sa pertinence est évidemment limitée aux dettes d'État « localisées » (dettes spéciales d'État) ou aux dettes locales proprement dites.

c) Des *considérations de justice et d'équité* ont été fréquemment invoquées au bénéfice de l'État amoindri, notamment dans la doctrine anglo-saxonne. En avançant de telles considérations, les tenants de cette doctrine ne prenaient pas le détour de la théorie du bénéfice.

d) Certains auteurs, comme Fauchille, ont également invoqué le *sens commun*<sup>41</sup>. A leur avis, il serait injuste qu'un État doive continuer à assumer le service d'une dette — dont la partie détachée de son territoire a pu profiter aussi — lorsqu'il est coupé des ressources provenant de cette partie. L'idée de « l'État-patrimoine » ressort nettement.

<sup>39</sup> Voir deuxième rapport du Rapporteur spécial (*Annuaire... 1969*, vol. II, p. 70 et suiv., doc. A/CN.4/216/Rev.1) ; S. von Pufendorf, *De jure naturae et gentium*, 1672 ; Ch. de Visscher, *Théorie et réalité en droit international*, Paris, Pédone, 1970, p. 214 et suiv. ; A. N. Sack, *Les effets des transformations des États sur leurs dettes publiques et autres obligations financières*, Paris, Sirey, 1927, t. I, p. 274 à 280 ; ILA, *op. cit.*, p. 106 et 107, et p. 113, note relative au paragraphe 9.

<sup>40</sup> N. Politis, *Les emprunts d'État en droit international public*, Paris, 1891, [thèse], p. 111 ; A. Sánchez de Bustamante y Sirvén, *Droit international public*, tr. P. Goulé, Paris, Sirey, 1936, t. III, p. 277 et suiv.

<sup>41</sup> P. Fauchille, *Traité de droit international public*, 8<sup>e</sup> édition du Manuel de droit international public de H. Bonfils, Paris, Rousseau, 1922, t. 1<sup>er</sup>, p. 378.

<sup>34</sup> *Annuaire... 1968*, vol. II, p. 111, doc. A/CN.4/204, par. 95.

<sup>35</sup> A. A. Fatouros, « La succession d'États dans les matières autres que les traités », rapport du Colloque régional des Nations Unies sur le droit international pour l'Afrique, tenu à Accra (Ghana) du 14 au 28 janvier 1971, organisé par l'UNITAR à l'invitation du Gouvernement ghanéen, p. 22.

<sup>36</sup> D. Bardonnnet, *op. cit.*, p. 645.

<sup>37</sup> G. R. Delaume, *op. cit.*, p. 318 et 319.

<sup>38</sup> A. A. Fatouros, *loc. cit.*, p. 14.



De cette idée découle une autre qui a été invoquée dans le même esprit et qui permet à ses tenants d'affirmer que l'État successeur ne doit pas assumer les dettes de l'État prédécesseur au-delà de l'actif qu'il reçoit. Westlake était de cet avis<sup>42</sup>. Fauchille dit que Westlake y voyait une application du « principe du droit de succession *sous bénéfice d'inventaire* »<sup>43</sup>. C'est la transposition pure et simple du droit privé.

e) La théorie civiliste inspirée de l'adage *res transit cum suo onere* a été souvent appliquée par des auteurs du XIX<sup>e</sup> siècle à la matière de la succession aux dettes publiques<sup>44</sup>. Certains auteurs croyaient pouvoir invoquer dans ce cas l'existence d'un « droit coutumier »<sup>45</sup> ou d'un « principe reconnu en droit international, observé invariablement par les différents traités politiques conclus depuis le début de ce siècle [le XIX<sup>e</sup>]<sup>46</sup> ».

f) La théorie de l'enrichissement sans cause a également connu les faveurs de la doctrine. Elle ne cache pas son inspiration civiliste<sup>47</sup>.

#### b) Théories hostiles à la transmission des dettes

75. L'époque contemporaine est beaucoup moins favorable au principe de la succession aux dettes publiques. C'est notamment le cas des auteurs positivistes de l'Europe continentale<sup>48</sup> — mais c'est surtout l'opinion des auteurs anglo-saxons<sup>49</sup>. Cette doctrine hostile à la transmission des dettes publiques avance généralement deux arguments, l'un tiré de la souveraineté de l'État, l'autre de la nature de la dette<sup>50</sup>.

Le premier jouait un grand rôle à l'époque de la colonisation, mais il n'a jamais perdu de sa vigueur, sinon de son actualité, pour les autres types de succession d'États. Selon cet argument,

<sup>42</sup> J. Westlake, *International Law*, 2<sup>e</sup> éd., Cambridge, University Press, 1910-1913, tr. française par A. de Lapradelle, Oxford, Impr. de l'Université, 1924.

<sup>43</sup> Fauchille, *op. cit.*, p. 352.

<sup>44</sup> A. Rivier, *Principes du droit des gens*, Paris, Rousseau, 1896, t. 1, p. 213; voir Bardonnnet, *op. cit.*, p. 267, note 2, et p. 269.

<sup>45</sup> L. Le Fur, « Chronique des faits internationaux : B. Conséquences des annexions territoriales effectuées par les États-Unis », *Revue générale de droit international public*, Paris, t. VI, 1899, p. 621, note 2 :

« Les quatorze traités partiels qui furent signés entre les diverses nations ayant pris part au Congrès de Vienne pour appliquer et développer les principes posés par ce congrès rappellent tous cette disposition ainsi érigée en *clause coutumière du droit international public*. »

<sup>46</sup> C. Calvo, *Le droit international théorique et pratique*, 5<sup>e</sup> éd., Paris, Rousseau, 1896, vol. IV, p. 404.

<sup>47</sup> N. Politis, *op. cit.*, p. 111; A. Cavaglieri, *La dottrina della successione di stato a stato*, Pise, Archivio giuridico, 1910, p. 109 et suiv. et 134 et suiv.; G. Jèze, *Cours de science des finances...* (*op. cit.*), p. 328; I.L.A., *op. cit.*, p. 108; A. Sánchez de Bustamante y Sirvén, *op. cit.*, p. 321 et suiv.

<sup>48</sup> W. Schönborn, « Staatensukzessionen », *Handbuch des Völkerrechts*, Stuttgart, Kohlhammer, 1913, vol. II, sect. 5. Voir aussi les travaux de Strupp, Zorn, Cavaglieri, Jèze, Feilchenfeld, etc.

<sup>49</sup> Voir les travaux de Lawrence, Hall, Westlake, Moore, et notamment de Keith, *op. cit.* [v. ci-dessus note 18], p. 5 à 10, 58 à 61, 72, 99 et suiv.

<sup>50</sup> Voir l'exposé complet de ces arguments en particulier chez A. N. Sack, « La succession aux dettes publiques d'État » (*loc. cit.*), p. 283 à 293.

L'État acquéreur d'un territoire n'entre pas en possession des droits souverains de l'ancien État, mais exerce seulement, sur le territoire acquis, ses propres droits souverains. Il s'ensuivrait que l'État acquéreur ne serait tenu de prendre à sa charge aucune des obligations de l'ancien État<sup>51</sup>.

Par le second argument, tiré de la nature de la dette, on insiste sur le caractère *personnel* de la dette de l'État prédécesseur, qui doit continuer de l'assumer sauf s'il perd sa personnalité internationale. Selon Gaston Jèze,

L'État démembré [...] a contracté *personnellement* la dette; il a pris l'engagement solennel d'en assurer le service *quoi qu'il arrive*. Sans doute, il a compté sur le produit des impôts à retirer de l'ensemble du territoire. Le démembrement, au cas d'annexion *partielle*, diminue les ressources avec lesquelles il croyait pouvoir payer sa dette. Mais *juridiquement*, l'obligation de l'État débiteur ne peut pas être touchée par les variations dans l'étendue de ses ressources<sup>52</sup>.

76. La doctrine de l'intransmissibilité des dettes a reçu une confirmation jurisprudentielle dans la sentence arbitrale rendue le 18 avril 1925 par Eugène Borel dans l'*Affaire de la dette publique ottomane*<sup>53</sup>. « De l'avis de l'arbitre, y lit-on, il n'est pas possible, malgré les précédents déjà existants, de dire que la Puissance cessionnaire d'un territoire est, de plein droit, tenue d'une part correspondante de la dette publique de l'État dont il faisait partie jusqu'alors. »

77. Le professeur Rousseau considère que les théories volontaristes qui rejettent la transmission des dettes soulèvent de graves objections. Elles conduisent

à des résultats déplorables, c'est-à-dire en fait à l'écrasement de l'État démembré, auquel on laisse la charge de ses dettes — mais après lui avoir enlevé le moyen d'y faire face. Enfin et surtout, il ne faut pas perdre de vue que l'État n'est jamais que l'organisation politique d'une société d'hommes qui dispose de moyens économiques. Dans ces conditions, il n'est pas juste que la dissociation politique permette à ceux-ci d'échapper à leurs obligations<sup>54</sup>.

Cette argumentation est juste seulement en partie. Les thèses volontaristes impliquent un rejet bienvenu de l'idée de « l'État-patrimoine ». Par ailleurs, l'intérêt des créanciers mérite certes protection, mais sans que l'on puisse donner à celle-ci un caractère absolu : quiconque accepte en effet l'engagement d'un État court le risque de l'insolvabilité de ce dernier, que celle-ci soit due à un changement territorial ou à une autre raison<sup>55</sup>. Ces risques existent pour tout créancier

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 283.

<sup>52</sup> G. Jèze, « L'emprunt dans les rapports internationaux — La répartition des dettes publiques entre États au cas de démembrement du territoire », *Revue de science et de législation financières*, Paris, t. XIX, n° 1 (janv.-mars 1921), p. 65.

<sup>53</sup> Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. I (*op. cit.*), p. 529.

<sup>54</sup> Ch. Rousseau, *op. cit.*, p. 430.

<sup>55</sup> Le professeur Cavaré se prononce en sens contraire :

« L'intérêt des créanciers [...] est à protéger. Il convient, en effet, de sauvegarder toujours les droits acquis par les personnes privées. Celles-ci savent que leurs créances « grèvent le territoire de l'État débiteur », que les gouvernements « anciens et nouveaux » étendant leur autorité sur ce territoire sont engagés envers eux. » (L. Cavaré, *Le droit international public positif*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, Pédone, 1967, t. I, p. 369, lequel cite à l'appui de sa thèse A. N. Sack, *Les effets des transformations des États...* [*op. cit.*], p. 58.)

quel que soit son débiteur. Ils sont inhérents à la qualité de créancier <sup>56</sup>.

78. Les divergences sur le plan de la doctrine s'expliquent, il est vrai, en bonne partie par les intérêts particuliers de l'État dont tel ou tel auteur est ressortissant. Ces intérêts divergents engendrent des différences considérables sur le plan des solutions adoptées en pratique.

### 3. DIVERGENCES DANS LES PRÉCÉDENTS HISTORIQUES

79. Bustamante y Sirvén <sup>57</sup> distingue trois classes principales de traités :

- a) Ceux qui n'admettent d'obligation que pour les dettes régionales ou locales de l'État prédécesseur;
- b) Ceux qui consentent à une participation à la dette générale ou nationale de l'État prédécesseur;
- c) Ceux qui implicitement ou explicitement les écartent toutes.

Les divergences dans les précédents historiques s'expliquent par des différences relatives 1) à la reconnaissance, contenue dans la solution adoptée, d'une règle de droit; 2) à l'époque; 3) aux circonstances politiques qui ont entouré le changement territorial; 4) aux rapports de force; 5) à la solvabilité des différentes parties; 6) aux intérêts en cause et au caractère et à la nature des dettes.

80. En principe, l'absence d'un traité doit être interprétée comme un refus par l'État successeur d'assumer une partie de la dette de l'État prédécesseur. Or, l'inverse n'est pas forcément vrai : dans la mesure où un traité ne reconnaît pas le principe de l'obligation de succéder aux dettes, mais l'accepte « spontanément et volontairement », ou « à titre gracieux », ce traité ne saurait servir, sans réserve, de précédent pour confirmer une règle de succession. Les traités, s'ils sont eux-mêmes obligatoires, n'impliquent donc pas toujours reconnaissance d'une règle de droit à travers la solution adoptée, mais expriment souvent des considérations d'opportunité ou des devoirs moraux. La portée exacte des dispositions conventionnelles est donc assez difficile à déterminer. Il serait en tout cas assez imprudent d'en prendre les solutions à la lettre pour en tirer une règle de droit absolument certaine.

81. Un problème analogue se pose quant à l'ancienneté des précédents historiques : est-ce que le changement d'une pratique efface toujours l'importance et le sens de la pratique antérieure? Il semble que non, dans la mesure où les circonstances, elles aussi, ont changé. Mais, par ailleurs, si les précédents historiques ont résulté de circonstances — telles que l'annexion ou la colonisation — qui ne sont plus tolérées par le droit international moderne, ou s'ils reposent sur des considérations qui se trouvent en contradiction avec les principes du droit international d'aujourd'hui, ils peuvent tout de même fournir des arguments *a contrario*, bien entendu. Encore que, là aussi, l'incertitude pourrait

régner du fait que le précédent historique invoqué peut avoir retenu, du fait des circonstances propres à une situation déterminée, des solutions que l'on peut juger aujourd'hui convenables, en ce qui concerne les dettes publiques.

82. Les circonstances historiques jouent aussi sur un autre plan : il est normal que, lorsque le changement territorial naît d'une évolution pacifique, la succession aux dettes suive d'autres règles que dans le cas où un tel changement résulte de l'emploi de la force. Or, l'importance du facteur « force » n'est aucunement limitée au niveau des hostilités ouvertes. Les rapports de forces entre les différents États ou parties territoriales ne manquent pas d'influer sur la solution à prendre. Le Rapporteur spécial aura à revenir sur cet aspect du problème.

83. Les rapports de forces peuvent aussi être déterminés par une « faiblesse », à savoir une insolvabilité de l'État. Bon nombre de précédents historiques adoptent des solutions qui se fondent sur la considération selon laquelle il est préférable que ce soit le « deuxième » débiteur qui paye, bien qu'en principe un autre soit juridiquement responsable. Ainsi, les solutions pratiques en matière de succession se trouvent profondément marquées par des considérations d'opportunité qui ne peuvent elles-mêmes s'expliquer que par les forces en présence ou les intérêts en jeu.

### 4. DÉFAUT DE RESPECT DES TRAITÉS

84. Un autre fait vient compliquer encore l'analyse. En effet, dans nombre d'hypothèses, les traités stipulant une succession aux dettes publiques ne furent pas respectés par l'État successeur.

Ainsi, par exemple, par le Traité de Berlin, du 13 juillet 1878 <sup>58</sup>, la Bulgarie, la Serbie et le Monténégro furent chargés d'une partie de la dette ottomane sur la base d'une équitable proportion. Mais, en fait, ils ne payèrent jamais leur part de la dette turque, la Turquie n'ayant pas été assez forte pour exiger l'application du traité ni les puissances européennes assez unies pour imposer cette répartition des dettes.

85. Les accords hollando-indonésiens de la Table ronde, signés à La Haye le 2 novembre 1949 <sup>59</sup>, déterminaient le principe et les modalités du partage de la dette des Pays-Bas entre ceux-ci et l'Indonésie lorsque cette dernière accéda à l'indépendance. Or, en février 1956, le Gouvernement indonésien a dénoncé ces accords, répudiant ainsi la plus grande partie de ses dettes à l'égard des Pays-Bas <sup>60</sup>.

<sup>58</sup> Articles 9, 33 et 42 du Traité de Berlin. Cas cité par Ch. Rousseau, *op. cit.*, p. 436, et A. Andréadès, « Les obligations financières, envers la dette publique ottomane, des provinces détachées de l'Empire turc depuis le Traité de Berlin », *Revue générale de droit international public*, Paris, t. XV, n° 6 (nov.-déc. 1908), p. 585 à 601.

<sup>59</sup> Voir ci-après par. 304 et suiv., et note 230. Voir aussi : France, Présidence du Conseil et Ministère des affaires étrangères, *La documentation française — Notes et études documentaires*, Paris, 16 septembre 1950, n° 1380, p. 17 et 18.

<sup>60</sup> Voir ci-après note 232.

<sup>56</sup> Bardonnnet, *op. cit.*, p. 281; Jèze, « L'emprunt dans les rapports internationaux... » (*loc. cit.*), p. 66.

<sup>57</sup> Sánchez de Bustamante y Sirvén, *op. cit.*, p. 282, n° 694.

86. De même, à la suite du refus de la Guinée en 1958 de participer à la Communauté, les relations financières entre la France et cet État nouvellement indépendant ont été rompues et la Guinée a pratiquement cessé d'assurer le service des emprunts de l'ancienne colonie auxquels elle avait succédé<sup>61</sup>.

On pourrait multiplier les exemples de non-respect des traités. On peut citer encore le cas des dettes allemandes et autrichiennes après les grands traités de paix de 1919, ainsi que ceux des dettes du Yémen, de l'Albanie et du Hedjaz dans le contexte du Traité de Lausanne de 1923.

87. Le fait que les traités stipulant une succession aux dettes publiques ne soient pas toujours respectés ne saurait surprendre lorsqu'on se rappelle les circonstances dans lesquelles ils sont conclus. Souvent, le « libre consentement » de l'État successeur d'assumer une partie de la dette de l'État prédécesseur n'est qu'une fiction. En réalité, beaucoup de ces traités sont imposés aux États successeurs, les rendant ainsi débiteurs malgré eux. Par ailleurs, on remarque que ces hypothèses concernent souvent des traités chargeant les États d'un fardeau exceptionnellement lourd, dépassant ainsi les principes de succession généralement admis<sup>62</sup>.

88. Dans d'autres cas, la question du respect d'un traité ne se posait pas, parce que l'attitude de tel ou tel successeur empêchait d'emblée toute solution conventionnelle. Or, dans ces cas, on ne peut pas toujours affirmer que cet État a manqué aux principes du droit international en matière de succession aux dettes publiques.

##### 5. INTÉRÊTS EN CAUSE<sup>63</sup>

89. Les intérêts relatifs à la succession aux dettes publiques sont particulièrement complexes. En cas de transfert d'une partie du territoire d'un État, les intérêts de l'État territorialement amoindri vont d'abord dans le sens du refus de paiement non seulement des dettes concernant la partie du territoire qu'il a perdue, mais même d'une partie des dettes générales proportionnelle à l'importance de cette portion territoriale. Son intérêt est de faire payer celui qui, après lui, exerce la souveraineté sur la partie de territoire détachée. Il lui est particulièrement important de ne pas se voir écraser par le fardeau des dettes dont il reste responsable après le changement territorial. Mais l'État prédécesseur n'a pas non plus intérêt à perdre son crédit; il ne va donc pas jusqu'à répudier les dettes dont il peut être indéniablement chargé selon les principes du droit international.

90. D'un autre côté, les contribuables du territoire détaché ont intérêt à ne pas être tenus pour responsables des dettes dont ils n'ont pas profité. L'acceptation de succéder aux dettes publiques sera donc limitée par cette considération. Par ailleurs, les contribuables de l'État successeur autres que ceux qui habitent la partie de territoire qui lui a été rattachée vont partager les intérêts des contribuables du territoire cédé. Cepen-

dant, dans l'un comme dans l'autre cas, l'État successeur peut tenir compte du souci de ne pas perdre son crédit extérieur et sa bonne réputation.

91. Par ailleurs, un changement de débiteur peut affecter les intérêts de l'État tiers créancier. Il existait entre l'État débiteur et l'État tiers créancier une « équation personnelle » ou un *intuitus personae* qui disparaît en cas de changement de débiteur. Encore peut-il arriver que la succession d'États ait pour effet de consolider davantage l'intérêt de l'État tiers créancier en faisant substituer pour la charge de la dette un État successeur plus riche ou mieux disposé à un État prédécesseur impécunieux ou récalcitrant. Mais la situation se complique dans l'hypothèse où l'État créancier et l'État successeur sont identiques. L'identité de l'État débiteur est plus importante pour les créanciers privés, qui ne disposent pas dans toutes les hypothèses de moyens pour poursuivre l'État débiteur. Leur intérêt va donc dans le sens d'une recherche normative pour faciliter ces poursuites, si les créances considérées sont légitimes et méritent une telle protection.

92. Enfin, il faut tenir compte de l'intérêt de la communauté internationale. Cet intérêt se concrétise lorsqu'il devient celui d'une organisation internationale ou d'une institution financière internationale telle que la BIRD<sup>64</sup>. Par ailleurs, un bon ordre juridique international veut que les dettes soient payées par celui qui en est responsable, et dans l'exacte mesure où il l'est, suivant les principes du droit international. Or, comme toujours, les exigences de la justice se trouvent contrebalancées par des considérations d'équité : la communauté internationale ne peut pas avoir intérêt à détruire un État pour la seule raison qu'il doit s'acquitter de ses dettes<sup>65</sup>. Comme en droit civil, où la prison pour dettes est abolie, des arguments d'ordre logique viennent renforcer les arguments d'ordre moral : la ruine d'un État est le moyen le plus sûr pour rendre impossible le paiement de ses dettes... Il y a donc un intérêt général à voir l'État débiteur demeurer « viable ».

93. Une des finalités du droit est la conciliation de ces intérêts divergents. Cela signifie qu'il n'est pas possible, de la part du débiteur, d'ignorer une dette dont il est responsable, et pour le créancier d'oublier que toute intervention militaire aux fins de s'assurer le service des emprunts est illégale. Pour de multiples raisons, diversement appréciées selon le bord politique où l'on se place, le droit international a créé un ordre juridique dépourvu de moyens d'exécution. Par conséquent, il est assez difficile de reconnaître un principe de succession aux dettes d'État comme une règle de droit.

#### F. — Rappel du texte du projet d'article proposé dans le présent chapitre

##### Article O. — Définition de la dette d'État

Aux fins des présents articles, la dette d'État s'entend d'une obligation financière contractée par le gouvernement central de l'État et grevant les finances de cet État.

<sup>61</sup> Voir Bardonnet, *op. cit.*, p. 646, ainsi que les renvois.

<sup>62</sup> Voir ci-dessous par. 379.

<sup>63</sup> Voir Jèze, « Les défaillances d'État » (*loc. cit.*), p. 377 à 385; ILA, *op. cit.*, p. 107 et 108.

<sup>64</sup> Voir ILA, *op. cit.*, p. 107.

<sup>65</sup> J. Lescure, « Faut-il détruire la Turquie? », *Revue politique et parlementaire*, Paris, t. 103, avril-juin 1920, p. 42.

## CHAPITRE II

## Problème de l'État tiers

## A. — Définition de l'État tiers

94. Le Rapporteur spécial avait consacré quelques articles, dont un définitionnel, au cas de l'État tiers dans le cadre de la succession d'États en matière de biens d'État. Dans cette perspective, il avait précisé que

l'État tiers n'est donc ni celui qui cède ni celui qui succède. Il n'est ni l'État objet de la mutation [territoriale] ni le bénéficiaire de celle-ci. Il est cet État qui, étant dans une relation patrimoniale antérieurement établie avec l'État prédécesseur, se trouve de ce fait concerné par la succession d'États<sup>66</sup>.

Et, avec le Rapporteur spécial, la CDI a défini l'État tiers comme suit :

*Article 3. — Expressions employées*

Aux fins des présents articles :

e) L'expression « État tiers » s'entend de tout État autre que l'État prédécesseur ou l'État successeur<sup>67</sup>.

95. Comme le souligne la Commission, c'est la définition la plus simple et la plus claire pour l'ensemble de la question de la succession d'États dans les matières autres que les traités. Elle est valable aussi bien pour la succession aux biens d'État que pour celle aux dettes d'État, et en conséquence le Rapporteur spécial la suivra ici.

## B. — Création d'un rapport juridique exclusivement entre l'État prédécesseur et l'État successeur du fait de la succession d'États

96. Il faut définir en quelle qualité l'État tiers intéresse la présente étude. Ce n'est sûrement pas en qualité de débiteur. S'il est débiteur à l'égard de l'État successeur, la succession d'États, qui est étrangère à cette relation patrimoniale, n'a de toute évidence aucune influence sur elle. Et si l'État tiers est débiteur à l'égard de l'État prédécesseur, cela signifie que cet État prédécesseur détient sur lui une créance, qui constitue un « bien d'État ». Or, ce problème a déjà été examiné dans le cadre de la succession d'États aux biens d'État. En conséquence, l'État tiers intéresse la présente étude en sa seule qualité d'*État créancier*<sup>68</sup>. Mais État tiers

créancier de qui ? Il peut l'être de l'État successeur ; dans ce cas, les rapports qui existeraient de ce fait ne concernent pas la succession d'États. C'est en définitive la situation de l'*État tiers créancier de l'État prédécesseur* que le fait de la mutation territoriale concerne.

97. Or, dans la partie du projet d'articles consacrée à la succession d'États en matière de biens d'État, la CDI a déjà adopté un texte mettant à l'abri de toute « turbulence », du fait de la mutation territoriale, les biens d'État — dont les créances — de l'État tiers. Elle a en effet décidé que :

*Article X. — Absence d'effets d'une succession d'États sur les biens d'un État tiers*

Une succession d'États n'affecte pas en tant que telle les biens, droits et intérêts qui, à la date de la succession d'États, sont situés sur le territoire de [l'État prédécesseur ou de] l'État successeur et qui, à cette date, appartiennent à un État tiers conformément au droit interne de l'État prédécesseur [ou de l'État successeur, selon le cas]<sup>69</sup>.

98. Si l'on devait recourir à une interprétation étriquée de l'article X ci-dessus, on pourrait affirmer qu'il ne vise que des biens matériels, propriétés terriennes, immeubles, consulats, dépôts bancaires éventuellement (auxquels le commentaire relatif à l'article X fait allusion en son paragraphe 3), qui pourraient par nature être localisables précisément sur le territoire de l'État successeur (ou de l'État prédécesseur), selon l'article X. Mais aucune restriction n'a été apportée à l'expression « biens, droits et intérêts » de l'État tiers pour permettre d'en exclure les créances de l'État tiers, qui, elles, sont des biens incorporels dont la localisation peut se révéler difficile. Si donc on considère que l'article X visait bien aussi les créances de l'État tiers, cela signifierait que les dettes de l'État prédécesseur, qui correspondent à ces créances de l'État tiers, ne doivent en aucune manière être affectées par la succession d'États. Autrement dit, il serait absolument impossible et inutile d'étudier le problème général de la succession d'États en matière de dettes, puisque les dettes de l'État prédécesseur (qui ne sont rien d'autre que les créances de l'État tiers) doivent demeurer dans un rigoureux *statu quo*, que la succession d'États ne saurait modifier.

99. En réalité, l'article X signifie que les créances de l'État tiers ne doivent pas disparaître ou souffrir du changement territorial intervenu. Avant la survenance de la succession d'États, l'État débiteur et l'État créancier étaient liés par un rapport juridique précis de débiteur à créancier. Le problème qui se pose ensuite est de savoir si la succession d'États a pour objet dans ce

<sup>66</sup> *Annuaire... 1974*, vol. II (1<sup>re</sup> partie), p. 103, doc. A/CN.4/282, chap. IV, art. X, par. 7 du commentaire.

<sup>67</sup> *Annuaire... 1975*, vol. II, p. 117, doc. A/10010/Rev.1, chap. III, sect. B.

<sup>68</sup> Le Rapporteur spécial n'entend pas pour l'instant entrer dans le détail. L'État tiers peut lui-même détenir des créances d'État sur l'État prédécesseur. Mais un autre cas est celui des personnes physiques ou morales, privées ou publiques, autres que l'État qui, dans l'État tiers, détiennent des créances sur l'État prédécesseur. Ce sont des créanciers ressortissants de l'État tiers. En effet la « dette d'État » de l'État prédécesseur a été définie comme telle, avec son caractère étatique, par référence au débiteur, naturellement. Il y a dette d'État de l'État prédécesseur même si le créancier est une personne privée étrangère ; il suffit simplement qu'elle ait été contractée par le gouvernement de l'État prédécesseur.

De même, le Rapporteur spécial borne ici son examen au cas de l'*État tiers*, sachant cependant bien que l'État prédécesseur peut être le débiteur d'une organisation internationale ou d'une institution financière internationale. Le cas de la Banque mondiale se présente immédiatement à l'esprit.

<sup>69</sup> *Annuaire... 1975*, vol. II, p. 118, doc. A/10010/Rev.1, chap. III, sect. B.

cas non seulement 1) de créer et d'établir une relation juridique entre l'État prédécesseur débiteur et l'État successeur, permettant au premier de se décharger sur le second d'une partie ou de la totalité de son obligation à l'égard de l'État tiers créancier, mais encore 2) de créer et d'établir un rapport juridique neuf « État successeur/État tiers » qui se substituerait à la relation « État prédécesseur/État tiers » dans la proportion indiquée par le rapport « État prédécesseur/État successeur » pour la prise en charge de l'obligation.

100. La réponse est que *la succession d'États en matière de dettes d'État a la possibilité de créer des rapports entre l'État prédécesseur et l'État successeur pour des dettes qui liaient le premier à l'égard d'un État tiers, mais qu'elle n'a nullement la possibilité de nouer par elle-même une relation juridique directe entre l'État tiers créancier et l'État successeur qui viendrait à « prendre en charge » la dette de son prédécesseur.*

De ce point de vue, le problème de la succession d'États en matière de dettes s'apparente beaucoup plus à celui de la succession d'États *en matière de traités* qu'à celui de la succession en matière de biens.

101. Pour ne raisonner ici que sur le problème du transfert des obligations, et non pas sur celui de la transmission des droits, on est certes fondé à affirmer qu'il n'y a « succession d'États » au sens propre que lorsque, en vertu d'une mutation territoriale, certaines obligations internationales de l'État prédécesseur à l'égard de tiers se trouvent transférées à l'État successeur par la seule force d'une norme de droit international prévoyant ce transfert, et ce indépendamment de toute manifestation de volonté de l'État prédécesseur ou de l'État successeur. Cependant, l'effet *en soi* de la succession d'États devrait s'arrêter là. Un rapport juridique neuf est noué entre l'État prédécesseur et l'État successeur pour ce qui concerne l'obligation considérée. Toutefois, l'existence de ce rapport n'a pour effet ni d'éteindre automatiquement l'ancien rapport « État prédécesseur/État tiers » [sauf disparition complète de l'État prédécesseur], ni de lui substituer un nouveau rapport « État successeur/État tiers » pour l'obligation considérée.

102. Si donc l'on conclut à la « transmission »<sup>70</sup> de la dette à l'État successeur (dans des conditions que la succession d'États a précisément pour objet essentiel de définir), on ne pourra pas affirmer qu'elle devra automatiquement avoir des effets à l'égard de l'État tiers créancier, en plus des effets normaux qu'elle aura vis-à-vis de l'État prédécesseur. En d'autres termes, l'article 6 du projet ne saurait être appliqué dans le domaine des dettes. On se souvient qu'il se lisait ainsi :

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

La succession d'États emporte l'extinction des droits de l'État prédécesseur et la naissance de ceux de l'État successeur sur les biens d'État qui passent à l'État successeur conformément aux dispositions des présents articles<sup>71</sup>.

<sup>70</sup> L'expression n'est d'ailleurs pas appropriée.

<sup>71</sup> *Annuaire...* 1975, vol. II, p. 118, doc. A/10010/Rev.1, chap. III, sect. B.

Il serait hasardeux d'affirmer, selon un parallélisme dangereux, que pour les dettes un article du même genre serait exact. Il faudrait nécessairement y ajouter une expression par laquelle il serait indiqué que c'est seulement dans les rapports juridiques entre l'État successeur et l'État prédécesseur que la novation intervient. On pourrait ainsi écrire :

*Article R. — Obligations de l'État successeur pour les dettes d'État qui lui passent*

Dans les rapports entre l'État prédécesseur et l'État successeur, la succession d'États emporte l'extinction des obligations de l'État prédécesseur et la naissance de celles de l'État successeur pour ce qui concerne les dettes d'État qui passent à l'État successeur conformément aux dispositions des présents articles.

Tout comme dans la succession d'États en matière de traités, c'est une *équation personnelle* qui joue dans le domaine de la succession aux dettes d'État. Les rapports juridiques qui existaient entre l'État tiers créancier et l'État prédécesseur ne peuvent connaître une double novation, dans une relation triangulaire, qui aurait pour effet d'établir des rapports directs entre l'État successeur et l'État tiers.

103. Le problème n'est pas théorique, et ses incidences sont importantes. Tout d'abord, si l'État successeur doit assumer une part de la dette de l'État prédécesseur, en pratique cela signifie souvent qu'il versera sa quote-part à l'État *prédécesseur*, lequel aura la charge d'éteindre la dette à l'égard de l'État tiers créancier. L'État prédécesseur conserve ainsi sa qualité de débiteur et la pleine responsabilité de l'ancienne dette. Cela s'est passé souvent ainsi, ne serait-ce que pour des raisons pratiques, la dette de l'État prédécesseur ayant donné lieu à l'émission de titres signés par cet État. Pour que l'État successeur puisse honorer directement ces titres, il faudrait qu'il les avalise : tant que cette opération, qui constitue la novation dans les rapports juridiques, n'a pas eu lieu, c'est l'État prédécesseur qui reste redevable de la totalité de sa dette à l'égard des créanciers. Et cela n'est pas seulement vrai dans les cas où la perte territoriale est minime et où l'État prédécesseur est tenu de continuer le service de l'ancienne dette tout entière. Par ailleurs, si l'État successeur est défaillant, c'est l'État prédécesseur qui demeure tenu de l'intégralité de la dette envers l'État tiers créancier tant qu'une novation expresse n'est pas intervenue pour lier spécialement et directement l'État successeur à l'État tiers.

104. Une partie de la doctrine la plus qualifiée semble faire erreur sur ce point, de l'avis du Rapporteur spécial. Alexandre N. Sack, par exemple, a pu énoncer des « règles » comme celles-ci :

*Aucune partie du territoire grevé de dettes n'en doit assumer ni payer une part plus grande qu'il ne lui incombe. Que le gouvernement d'un des territoires refuse d'assumer ou ne paye pas effectivement la part de l'ancienne dette qui lui incombe, il n'en résulte point pour les autres cessionnaires et successeurs ou pour l'ancien État amoindri l'obligation de payer la part qui incombe à ce territoire.*

Cette règle ne fait aucun doute en ce qui concerne les États cessionnaires et successeurs. États souverains et indépendants, ils ne peuvent être tenus de garantir solidairement les paiements

incombant à chacun d'entre eux et à l'ancien État amoindri (s'il existe), ni de prendre à leur charge la part de dette que l'un d'entre eux refuserait d'assumer.

Cependant, il se pose ici la question suivante : l'ancien État, s'il subsiste encore et dont seule une partie de territoire a été détachée, est-il aussi libéré d'une telle obligation ?

La thèse selon laquelle l'« ancien » État amoindri demeurerait le principal débiteur envers les créanciers et, comme tel, aurait de son côté droit de recours contre les États cessionnaires et successeurs repose sur une conception [erronée, selon laquelle] le principe de la succession des dettes serait basé sur les rapports des États entre eux. [...]

Ainsi donc, en principe, l'ancien État amoindri a le droit de ne se considérer responsable que de la part de l'ancienne dette qui lui incombe en proportion de sa force contributive.

*Les créanciers n'ont de droit de recours (ou de poursuite) ni envers l'ancien État amoindri en ce qui concerne les parties de l'ancienne dette incombant aux [...] successeurs, ni envers l'un des [...] successeurs en ce qui concerne les parties de l'ancienne dette incombant à un autre [...] successeur ou à l'ancien État amoindri.*

[...] Les États débiteurs ont le droit de faire répartir la dette naguère commune à tous les territoires grevés. Ce droit leur appartient indépendamment du consentement des créanciers. Ils ne sont donc tenus de payer aux créanciers que la partie de l'ancienne dette qui incombe à chacun d'entre eux<sup>72</sup>.

105. Ces diverses « règles » ne semblent pas acceptables tant que l'État tiers créancier n'a pas consenti à la subrogation de débiteur. L'analyse de Gaston Jèze<sup>73</sup> est beaucoup plus convaincante :

Au cas où l'annexion n'est pas totale, au cas de démembrement partiel, la question ne peut pas faire de doute : après l'annexion, comme avant, les porteurs de titres n'ont qu'un seul créancier, à savoir l'État qui a émis l'emprunt. [...] La répartition de la dette entre l'État successeur et l'État démembré\* n'a pas pour effet immédiat de rendre de plein droit l'État successeur débiteur direct vis-à-vis des porteurs de titres émis par l'État démembré. Pour employer les termes juridiques, le droit de poursuite des créanciers reste ce qu'il était avant le démembrement ; seule la contribution\* de l'État successeur et de l'État démembré est touchée : c'est un rapport juridique d'État à État.

[...] l'annexion, le démembrement, n'opèrent pas de plein droit une novation par changement de débiteur.

En pratique, il est désirable, pour tous les intérêts en cause, que les créanciers aient pour débiteur direct le débiteur réel et principal. Il convient donc que les traités de cession, d'annexion, de démembrement, règlent cette question. C'est ce qui a lieu, d'ailleurs, ordinairement.

Au cas de démembrement partiel et lorsque la portion de dette assumée par l'État annexant est de faible importance, le débiteur principal et réel est l'État démembré. Il est donc préférable de ne point toucher à la créance, de maintenir l'État démembré seul débiteur vis-à-vis des porteurs de titres de la dette. L'État annexant versera sa contribution à l'État démembré, et celui-ci assurera, seul, le service de la dette (intérêts et amortissement), comme avant le démembrement.

<sup>72</sup> A. N. Sack, « La succession aux dettes publiques d'État » (*loc. cit.*), p. 303 et 304, 306, et 320.

<sup>73</sup> Jèze va raisonner sur le cas d'un transfert d'une partie de territoire, tandis que Sack se référerait à l'hypothèse de séparation de plusieurs parties d'un territoire avec création d'autant d'États. Mais la typologie successorale importe peu ici.

La contribution de l'État annexant sera payée par ce dernier soit sous la forme d'une *prestation périodique* [...], soit sous la forme d'un *capital une fois versé*<sup>74</sup>.

### C. — Conditions pour la novation dans les rapports juridiques avec l'État tiers

#### 1. EFFETS DU TRANSFERT DE DETTES À L'ÉGARD D'UN ÉTAT TIERS CRÉANCIER

106. L'État tiers créancier et l'État prédécesseur débiteur inscrivait leurs relations dans un rapport conventionnel. Le sort de ce traité, et donc de la dette qu'il a fait naître, a pu être décidé dans le cadre d'un « accord de dévolution » passé entre l'État prédécesseur et l'État successeur. Mais l'État tiers créancier peut préférer demeurer lié à l'État prédécesseur, même amoindri, s'il pense qu'il est plus solvable que l'État successeur. L'État tiers possédait du fait de sa créance un droit dont ne peuvent disposer discrétionnairement l'État prédécesseur et l'État successeur dans leur accord. Les règles générales du droit international concernant les traités et les États tiers (c'est-à-dire les articles 34 à 36 de la Convention de Vienne sur le droit des traités<sup>75</sup>), s'appliquent tout naturellement dans ce cas. Certes, il faut bien reconnaître que l'accord intervenant entre l'État prédécesseur et l'État successeur au sujet de la « transmission » d'une dette d'État de l'un à l'autre n'est pas destiné en principe à nuire à l'État tiers créancier, mais bien plutôt à faire survivre la dette contractée à son égard.

107. Toutefois, comme l'observait la CDI à propos des accords de dévolution, dans la succession d'États en matière de traités,

on ne saurait généralement interpréter le texte des accords de dévolution comme signifiant qu'ils sont destinés à être le moyen d'établir des droits ou obligations pour les États tiers. Suivant leurs termes, ils traitent simplement du transfert des droits et obligations conventionnels de l'État prédécesseur à l'État successeur.

Un accord de dévolution doit donc être envisagé, conformément à l'intention apparente de ses parties, comme un acte par lequel l'État prédécesseur entend transférer à l'État successeur ses droits et obligations découlant de traités précédemment applicables au territoire\*. Or, il est extrêmement douteux que le transfert ainsi voulu modifie, par lui-même, la situation juridique de l'un quelconque des États intéressés. La Convention de Vienne ne contient pas de dispositions relatives au transfert de droits ou d'obligations conventionnels. Cela tient à ce que l'institution du « transfert », que l'on trouve dans certains systèmes juridiques nationaux selon lesquels, sous certaines conditions, des droits contractuels peuvent être transférés sans le consentement du cocontractant, ne semble pas être reconnue en droit international. En droit international, il paraît clair que la décision d'une partie à un traité de transférer ses droits ou ses obligations découlant du

<sup>74</sup> Jèze, « L'emprunt dans les rapports internationaux... » (*loc. cit.*), p. 67, 68 et 69. Jèze cite aussi A. de Lapradelle et N. Politis, *Recueil des arbitrages internationaux*, Paris, Pédone, 1905, t. I, p. 287.

<sup>75</sup> 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.

traité ne peut lier aucune autre partie au traité sans le consentement de cette dernière. En principe donc, un accord de dévolution n'a pas automatiquement pour effet de transférer les obligations ou les droits conventionnels de l'État prédécesseur à l'État successeur. C'est un instrument qui, *en tant que traité*, ne peut lier que l'État prédécesseur et l'État successeur, et dont les effets juridiques directs se limitent nécessairement à ces États.

[...] Il paraît clair en tout cas que les accords de dévolution, s'ils sont valides, constituent l'expression générale de la volonté de l'État successeur d'assurer la continuité des traités de l'État prédécesseur à l'égard du territoire. La question importante est de savoir si un accord de dévolution constitue quelque chose de plus, à savoir une *offre* d'assurer la continuité des traités de l'État prédécesseur qu'un État tiers partie à l'un de ces traités pourra accepter, en obligeant, par cette seule acceptation, l'État successeur à assurer la continuité des traités. [...] <sup>76</sup>.

108. Le Rapporteur spécial serait d'avis, en conséquence, que le projet d'articles contienne une disposition qui pourrait être ainsi rédigée :

*Article S. — Effets du transfert de dettes à l'égard d'un État tiers créancier*

Les dettes d'État ou les fractions de dettes d'État qui, en vertu des présents articles ou d'accords conclus entre l'État prédécesseur et l'État successeur, passent du premier au second ne deviennent pas, à la date de la succession d'États et du seul fait de ce transfert, des dettes de l'État successeur vis-à-vis de l'État tiers créancier.

109. Cela signifie que :

a) Si la succession d'États a pour effet de permettre de faire répartir la dette de l'État prédécesseur entre celui-ci et l'État successeur, ou de la faire assumer intégralement par le premier ou le second, elle n'a pas en revanche pour effet d'obliger, par elle-même, l'État tiers créancier.

b) Il faut que l'État tiers créancier exprime, de quelque manière, son consentement à la subrogation aux dettes intervenues entre l'État prédécesseur et l'État successeur — c'est-à-dire que la succession d'États n'a pas pour effet *par elle-même* de libérer de plein droit l'État prédécesseur de la dette d'État (ou de la fraction de celle-ci) assumée par l'État successeur si le consentement, exprès ou tacite, de l'État tiers créancier n'est pas exprimé.

c) La succession d'États n'a pas pour effet, par elle-même et à elle seule, de faire reconnaître à l'État tiers créancier un droit de créance certain, égal au montant de la dette d'État mise à la charge de l'État successeur — c'est-à-dire que l'État tiers créancier ne peut disposer, du seul fait de la succession d'États, d'un droit de recours ou de poursuite contre l'État qui succède à la dette.

2. EFFETS, À L'ÉGARD D'UN ÉTAT TIERS CRÉANCIER, D'UNE DÉCLARATION UNILATÉRALE DE L'ÉTAT SUCCESEUR D'ASSUMER LES DETTES DE L'ÉTAT PRÉDÉCESSEUR

110. Une déclaration unilatérale de l'État successeur d'assumer tout ou partie des dettes de l'État prédécesseur à la suite d'une mutation territoriale emporte-t-

elle *ipso facto* novation dans les rapports juridiques conventionnels précédemment établis entre l'État tiers créancier et l'État prédécesseur débiteur? Cette déclaration profite incontestablement à l'État prédécesseur, et il serait surprenant et inattendu qu'il y trouve quelque objection, puisqu'elle a pour effet pratique d'alléger le fardeau de sa dette. Elle profite également, en principe du moins, à l'État tiers créancier, qui pouvait craindre que tout ou partie de sa créance soit compromise du fait de la mutation territoriale.

111. Toutefois, l'État tiers créancier peut avoir un intérêt politique ou matériel à refuser la substitution ou la subrogation de débiteur. D'ailleurs, comme on le sait, dans la plupart des systèmes juridiques nationaux la subrogation aux dettes est généralement impossible. L'État créancier possède un droit subjectif, dans lequel intervient une grande part d'*intuitus personae*. Il peut au surplus avoir une raison majeure de refuser la subrogation aux dettes, par exemple s'il considère que l'État successeur, par sa déclaration unilatérale, a trop (ou trop peu) pris sa part des dettes de l'État prédécesseur, et qu'ainsi cette déclaration risque de compromettre ses intérêts compte tenu soit du degré de solvabilité de l'un des deux États, prédécesseur ou successeur, soit de la nature des relations que l'État tiers possède avec chacun d'eux, soit pour toute autre raison. Plus simplement encore, l'État tiers ne peut se sentir automatiquement lié par la déclaration unilatérale de l'État successeur, dès lors même qu'elle peut provoquer des contestations de la part de l'État prédécesseur sur le montant des dettes que l'État successeur a décidé unilatéralement d'assumer.

112. Ainsi, une disposition comparable, *mutatis mutandis*, à celle de l'article 9 du projet sur la succession d'États en matière de traités <sup>77</sup> pourrait être envisagée ici. Elle pourrait s'écrire ainsi :

*Article T. — Effets à l'égard d'un État tiers créancier d'une déclaration unilatérale de l'État successeur d'assumer les dettes de l'État prédécesseur*

Les dettes d'un État prédécesseur ne deviennent pas, à la date de la succession d'États, des dettes de l'État successeur du seul fait d'une déclaration unilatérale par laquelle cet État successeur décide d'en assumer la charge.

3. CONSENTEMENT DE L'ÉTAT TIERS CRÉANCIER ET SES EFFETS

113. On peut aussi prévoir, à toutes fins utiles, une disposition par laquelle on indiquerait la manière dont devrait intervenir le consentement d'un État tiers créancier à se sentir lié par l'accord conclu entre l'État prédécesseur et l'État successeur ou par la déclaration unilatérale de l'État successeur, relativement aux dettes d'État assumées par l'État successeur. On peut aussi indiquer dans la même disposition la conséquence juridique d'un tel consentement, qui est la création d'un rapport juridique cette fois direct entre l'État tiers créancier et l'État successeur, nouveau débiteur, pour la dette que ce dernier a convenu ou décidé d'assumer.

<sup>76</sup> *Annuaire...* 1974, vol. II (1<sup>re</sup> partie), p. 189, doc. A/9610/Rev.1, chap. II, sect. D, art. 8, par. 5, 6 et 11 du commentaire.

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 193, doc. A/9610/Rev.1, chap. II, sect. D.



114. On pourrait ainsi avoir un projet d'article du genre suivant :

*Article U. — Expression et effets du consentement de l'État tiers créancier*

Le consentement de l'État tiers créancier à être lié par un accord conclu entre l'État prédécesseur et l'État successeur ou par une déclaration unilatérale de l'État successeur, touchant les dettes d'État dans une succession d'États, peut résulter de l'intention exprimée ou du comportement suivi par l'État tiers ou de tout acte formel ou tacite de celui-ci.

Ce consentement emporte, à l'égard de l'État tiers créancier, extinction des obligations de l'État prédécesseur et naissance des obligations de l'État successeur en ce qui concerne les dettes d'État qui passent à l'État successeur.

**D. — Rappel du texte des projets d'articles proposés dans le présent chapitre**

[Définition de l'État tiers

Article 3 du projet d'articles sur la succession d'États dans les matières autres que les traités :

*Article 3. — Expressions employées*

Aux fins des présents articles :

. . .

e) L'expression « État tiers » s'entend de tout État autre que l'État prédécesseur ou l'État successeur.]

*Article R. — Obligations de l'État successeur pour les dettes d'État qui lui passent*

Dans les rapports entre l'État prédécesseur et l'État successeur, la succession d'États emporte l'extinction des obligations de l'État

prédécesseur et la naissance de celles de l'État successeur pour ce qui concerne les dettes d'État qui passent à l'État successeur conformément aux dispositions des présents articles.

*Article S. — Effets du transfert de dettes à l'égard d'un État tiers créancier*

Les dettes d'État ou les fractions de dettes d'État qui, en vertu des présents articles ou d'accords conclus entre l'État prédécesseur et l'État successeur, passent du premier au second ne deviennent pas, à la date de la succession d'États et du seul fait de ce transfert, des dettes de l'État successeur vis-à-vis de l'État tiers créancier.

*Article T. — Effets à l'égard d'un État tiers créancier d'une déclaration unilatérale de l'État successeur d'assumer les dettes de l'État prédécesseur*

Les dettes d'un État prédécesseur ne deviennent pas, à la date de la succession d'États, des dettes de l'État successeur du seul fait d'une déclaration unilatérale par laquelle cet État successeur décide d'en assumer la charge.

*Article U. — Expression et effets du consentement de l'État tiers créancier*

Le consentement de l'État tiers créancier à être lié par un accord conclu entre l'État prédécesseur et l'État successeur ou par une déclaration unilatérale de l'État successeur, touchant les dettes d'État dans une succession d'États, peut résulter de l'intention exprimée ou du comportement suivi par l'État tiers ou de tout acte formel ou tacite de celui-ci.

Ce consentement emporte, à l'égard de l'État tiers créancier, extinction des obligations de l'État prédécesseur et naissance des obligations de l'État successeur en ce qui concerne les dettes d'État qui passent à l'État successeur.

### CHAPITRE III

#### Intransmissibilité des « dettes odieuses »

115. Les projets d'articles qui traiteront de la succession d'États en matière de dettes d'État doivent comporter une ou deux dispositions relatives à ce que l'on appelle généralement « dettes odieuses » ou « dettes de régime », à l'occasion desquelles la doctrine évoque le cas des « dettes de guerre » et des « dettes d'asservissement ».

116. On s'accorde à reconnaître que c'est la doctrine anglo-saxonne qui a, historiquement, mis au point la théorie relative à ces catégories de dettes en les excluant de toute succession possible, sur la base de principes moraux. Comme on le verra cependant, la pratique des États en Europe continentale, sinon la doctrine européenne elle-même, avaient souvent fait prévaloir aussi le même principe de la *tabula rasa* en ce qui concerne ces catégories de dettes, du moins pour ce qui est des dettes contractées entre États européens pour se faire la guerre. Une définition des « dettes odieuses » doit être recherchée avant la détermination du régime juridique de ces dettes dans le cadre de la succession d'États.

#### A. — Définition des « dettes odieuses »

##### 1. DETTES DE GUERRE ET DETTES D'ASSERVISSEMENT

117. Les définitions de dettes odieuses, de guerre, ou d'asservissement que le Rapporteur spécial a rencontrées ne sont pas très précises, et l'on ne sait pas toujours si elles visent une catégorie de ces dettes ou si elles les englobent toutes, de sorte que même la classification de ces dettes les unes par rapport aux autres semble incertaine. Le Rapporteur spécial a fait un choix qu'il propose à la Commission et qui apparaît déjà dans le titre même du présent chapitre. Il considère que « dettes odieuses » désigne le genre, tandis que « dettes de guerre » et « dettes d'asservissement » constituent des espèces différentes de ce même genre. En d'autres termes, les dettes odieuses représenteraient un cadre général dans lequel on trouverait des variétés distinctes comme les dettes de guerres ou les dettes d'asservissement, ou d'autres encore que l'on peut imaginer.

118. Il est bien entendu qu'il s'agit dans tous les cas de dettes d'État. *Grosso modo*, on peut dire provisoire-



ment que les « dettes de guerre » sont celles qui sont contractées par un État pour soutenir un effort de guerre contre un autre État, et les « dettes d'asservissement » celles qu'a contractées un État pour tenter d'asservir un peuple et de coloniser son territoire.

119. Bustamante se réfère aux

dettes contractées pendant une guerre d'indépendance par le souverain antérieur pour faire face aux frais de cette guerre [...]. On dirait en droit privé qu'il n'est pas possible d'imposer les frais d'un procès à celui qui le gagne, et en droit public il ne convient pas de prétendre qu'une des parties supporte les obligations engendrées ou créées pour empêcher directement ou indirectement sa naissance et son existence<sup>78</sup>.

Il s'agit là des dettes de guerre. Le même auteur se réfère aussi aux

dettes publiques créées par l'État ancien avant la guerre d'indépendance, à la charge de son trésor général ou du trésor particulier de la région qui est devenue ensuite indépendante, avec l'intention directe ou indirecte de maintenir ou d'assurer sa domination, et d'éviter la naissance d'un nouvel État<sup>79</sup>.

Il s'agit là des dettes d'asservissement.

120. Fauchille écrivait de son côté :

Certains, comme Oppenheim, prétendent que dans le cas d'une annexion à la suite d'une conquête la transmission [des dettes] doit s'étendre même aux obligations assumées en vue de faire la guerre qui a conduit à la conquête. Mais la plupart des auteurs soustraient de pareilles dettes à la transmission. Il paraît, en effet, difficile d'obliger l'État acquéreur à supporter les dettes que l'État cédant avait contractées pour le combattre et amener sa défaite : les *dettes de guerre* sont ainsi soumises à un régime particulier. C'est en ce dernier sens que se prononcent notamment Jèze, Laurence et Westlake. Aux dettes de guerre, on peut assimiler aussi celles contractées en temps de paix, mais spécialement en vue de l'*asservissement* du territoire libéré; elles ne sauraient lier davantage l'État libérateur<sup>80</sup>.

121. Les citations des auteurs ci-dessus n'ont pas été faites pour préciser le sort de ces dettes, qui ne nous préoccupent pas encore pour l'instant, mais seulement pour expliquer ce que l'on entend généralement par « dettes de guerre » et « dettes d'asservissement ». Ces deux espèces rentrent dans le cadre général des « dettes odieuses », que l'on peut qualifier, sans plus pour l'instant, de dettes contraires aux intérêts majeurs du territoire transféré ou de l'État successeur. Reste le cas des dettes appelées souvent « dettes de régime ».

## 2. DETTES DE RÉGIME

122. Gaston Jèze opposait les « dettes de régime » aux dettes d'État. La dette d'État serait celle qui concernerait l'État en tant qu'entité abstraite ou comme une nation organisée juridiquement. Cette organisation se concrétiserait dans un ensemble de services publics d'intérêt général, sans référence au régime politique ou à la coloration idéologique du gouvernement en place. De proche en proche, Jèze a considéré même les dettes d'asservissement (dans le cas de la « germanisation » de la Pologne, par exemple), voire les dettes

de guerre elles-mêmes, comme des dettes de régime<sup>81</sup>. « A la dette de guerre, écrivait-il, il faut assimiler [...] la dette contractée en temps de paix, mais spécialement en vue de l'asservissement du territoire libéré [...]. C'est une dette de régime<sup>82</sup>. » La dette d'État serait en conséquence celle qui est contractée en période normale en vue du fonctionnement régulier des services publics, tandis que la dette de régime serait liée à l'installation d'un régime politique, et plus généralement à la notion de circonstances exceptionnelles.

123. La distinction ainsi établie par Gaston Jèze est irréprochable dans l'ordre interne de l'État, mais elle est source de confusion et de difficultés dans l'ordre international. Dans ce dernier cadre, le droit international ignore les organes de gouvernement, et plus encore leur orientation politique, pour ne connaître que l'État dont ils sont l'instrument. *De ce point de vue, les dettes de régime sont également des dettes de l'État*, dès lors qu'elles ont été contractées par un organe de gouvernement de cet État<sup>83</sup>.

124. Il faut noter que l'on évoque le cas des « dettes de régime », au sens strict, beaucoup plus dans l'hypothèse de succession de gouvernements que dans celle de succession d'États. Ce problème se pose alors à la suite d'un changement de régime politique à l'intérieur d'un État, sans modification territoriale. Il n'y a pas là en effet *changement d'identité ou interruption de continuité de l'État débiteur*. C'est le même État qui consent (ou ne consent pas), sous un nouveau gouvernement, à assumer sa dette publique contractée antérieurement par lui. Le fardeau de cette dette pesait sur la même population dans le même État. Un cas célèbre est celui de la dette publique tsariste, que le nouveau régime issu de la révolution d'Octobre avait d'abord refusé de prendre en charge<sup>84</sup>.

125. Cependant, il est vrai que même en cas de mutation territoriale, c'est-à-dire de succession d'États, la question des « dettes de régime » peut se poser : tout est affaire d'appellation ou de définition, en effet. D'ailleurs, ces mêmes dettes de régime, si elles ont été acceptées par un nouveau gouvernement (succession de gouvernements), peuvent ultérieurement se trouver au cœur d'une succession d'États si, par la suite, le territoire de ce gouvernement change d'étendue avant que ces dettes soient éteintes.

126. En résumé, ce qui est déterminant dans le cadre de la succession d'États, c'est 1<sup>o</sup> d'affirmer que les

<sup>81</sup> Jèze, *Cours de science des finances...* (*op. cit.*), p. 302 à 305 et 327.

<sup>82</sup> *Ibid.*, p. 327.

<sup>83</sup> Voir *supra* par. 46.

<sup>84</sup> La III<sup>e</sup> République française a reconnu une dette de guerre de la France révolutionnaire. Une dette contractée en 1797 par Bonaparte (qui n'était pourtant pas à l'époque un organe officiel du gouvernement de la France) avait été reconnue plus tard à la demande d'une certaine famille Thierry, d'origine française, installée à Venise. Cette famille avait consenti à remettre en 1797 à Bonaparte 60 millions de francs-or pour l'équipement de son armée d'Italie. Le gouvernement Daladier reconnut en 1938 cette dette, par l'intermédiaire de l'ambassade de France à Berlin, au bénéfice de cette famille, devenue Tirrier à Essen. Le montant de cette dette équivaldrait aujourd'hui à 12 milliards de deutsche marks.

<sup>78</sup> Sánchez de Bustamante y Sirvén, *op. cit.*, p. 293 et 294.

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 294.

<sup>80</sup> Fauchille, *op. cit.*, p. 352.

dettes de régime sont incontestablement des dettes d'État, car le droit international ne connaît que les États; 2<sup>o</sup> d'observer que finalement les notions de « dette odieuse » et de « dette de régime » se recoupent largement. L'une et l'autre constituent une catégorie générale, un « genre », dans lequel on trouve des « espèces » appelées dettes de guerre, dettes d'asservissement ou autres. La différence qui existe entre les dettes de régime et les dettes odieuses, c'est que *pour les premières on se place du côté de l'État prédécesseur* (dont le « régime » politique est concerné), tandis que *pour les secondes on se situe du côté de l'État successeur* (pour lequel cette catégorie de dettes est « odieuse »). Ainsi, on pourrait tenir pour pratiquement identiques les dettes de régime et les dettes odieuses. Simplement, l'intransmissibilité coutumière de ces dettes, qui exprime un phénomène de rejet de la part de l'État successeur, commande de se situer au niveau de ce dernier, et justifie que l'on puisse préférer user de la dénomination de « dettes odieuses ».

127. Si l'on devait chercher à tout prix une différence plus substantielle entre la dette odieuse et la dette de régime, on pourrait dire que *toutes les dettes odieuses sont des dettes de régime, mais qu'à l'inverse toutes les dettes de régime ne sont pas des dettes odieuses*. On peut en effet imaginer le cas d'une dette de régime telle qu'une dette de guerre qu'aurait contractée jadis un État A pour lutter contre un État B. Si par la suite l'État A est touché par une mutation territoriale — par exemple en s'unissant à un État C —, il est vraisemblable que l'État successeur D qui naîtra de l'unification des États A et C ne répugnera pas à prendre en charge la dette de guerre contractée par l'État A lorsque celui-ci était en conflit avec l'État B. Il y répugnera d'autant moins qu'il s'agira d'une unification d'États, c'est-à-dire d'un cas de succession d'États pacifique et désiré par deux États voulant s'unir. Par cette hypothèse, on voit que l'État successeur assume la dette parce que la guerre n'avait pas été dirigée contre lui; elle avait eu lieu entre l'État prédécesseur et un autre État tiers. C'était une dette qui ne lui était pas odieuse.

128. En ce sens-là, la catégorie des dettes odieuses (strictement intransmissibles) apparaît comme un peu plus étroite que celle des dettes de régime (dont une partie pourrait être assumée par l'État successeur si elle n'a pas été contractée contre ses intérêts majeurs). Il y a là un élément à retenir pour la définition de la dette odieuse.

### 3. DÉFINITION DES DETTES ODIUSES

129. Deux points importants pourraient être retenus pour éclairer la définition du terme « dettes odieuses » :

a) En se situant du point de vue de l'État successeur, on pourrait entendre par dette odieuse une dette d'État contractée par l'État prédécesseur pour servir des fins contraires aux intérêts majeurs soit de l'État successeur soit du territoire qui lui a été transféré.

b) En se plaçant du point de vue de la communauté internationale, on pourrait entendre par dette odieuse toute dette contractée pour des buts non conformes au droit international contemporain, et plus particulière-

ment aux principes du droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies.

#### a) *Fonds empruntés utilisés contre les intérêts majeurs de l'État successeur ou du territoire transféré*

130. Le Rapporteur spécial évoque ici le problème d'intérêts majeurs lésés par l'État prédécesseur. En effet, il est évident que, si l'on cherche bien, toute action politique, économique ou sociale d'un État pourrait comporter des inconvénients pour un autre État dans presque tous les cas. Une dette contractée par un État pour réaliser cette action politique, économique ou sociale ne devient pas pour autant une « dette odieuse » pour un autre État si la lésion des intérêts de celui-ci n'est pas grave ou importante. Nous sommes ici aux confins de la responsabilité des États. Si la dette a été contractée par un État dans le but de réaliser un fait illicite contre un autre État, la situation est claire. Cet autre État, s'il devient un État successeur, ne reconnaîtra pas la dette considérée. Mais il peut exister des hypothèses où, même en dehors de tout fait illicite, l'action de l'État peut porter préjudice à un autre État.

131. On peut imaginer l'hypothèse où deux États voisins, se craignant mutuellement du fait de l'existence d'un contentieux territorial entre eux, s'engagent dans une course aux armements particulièrement ruineuse pour les deux et s'endettent lourdement à cet effet. Mais le conflit territorial finit par être réglé d'une manière pacifique, et une partie du territoire de l'un est rattachée à l'autre. Dans cette partie de territoire des travaux importants de défense avaient été réalisés grâce à des emprunts. L'État successeur considérerait certainement comme une « dette odieuse » la dette de l'État prédécesseur contractée pendant la période de la course aux armements.

132. Par ailleurs, il y aurait lieu de distinguer les cas dans lesquels seraient contractées des dettes que l'on pourrait qualifier de « dettes suspectes ». Il peut en effet arriver qu'un État, au moment où il sent l'imminence d'un transfert territorial qu'il doit consentir, contracte des dettes sans compensation adéquate dans le seul but d'embarrasser l'État successeur ou la population du territoire transféré<sup>85</sup>.

#### b) *Dettes contractées pour la réalisation de buts reconnus comme illicites en droit international*

133. Une hypothèse qui ne souffre pas de difficultés est celle d'une dette contractée dans le but d'en utiliser les fonds pour la violation des obligations d'un traité. Toutefois, la complexité du problème vient d'ailleurs. La question des « dettes odieuses » se pose aujourd'hui dans le domaine de la succession d'États en termes d'éthique juridique contemporaine, en relation d'une part avec les droits de l'homme et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, et d'autre part avec l'illicéité du recours à la guerre.

134. Si l'État prédécesseur a contracté une dette par exemple pour l'achat d'armes qui auront servi à bafouer les droits de l'homme par le génocide, la dis-

<sup>85</sup> E. H. Feilchenfeld, *Public Debts and State Succession*, New York, Macmillan, 1931, p. 718.

crimination raciale ou l'*apartheid*, l'État successeur devra considérer cette dette comme odieuse même si sa population ou celle du territoire qui lui a été cédé n'a pas elle-même directement souffert d'une telle politique. L'État successeur ne devrait prendre aucune part à la dette générale de l'État prédécesseur correspondant à ces achats d'armes.

135. De même, si l'État prédécesseur a contracté des dettes pour avoir les moyens financiers d'une politique d'asservissement d'un peuple et de colonisation du territoire de celui-ci, ou en général d'une politique contraire au droit à l'autodétermination des peuples, on se trouvera en présence de dettes odieuses au regard de la communauté internationale. Et si par la suite une succession d'États intervient — par exemple un transfert d'une partie de territoire d'un État à un autre —, l'État successeur, même s'il n'a pas été victime de cette politique, ne devra pas supporter une quelconque partie de ces dettes individualisées dans la dette générale de l'État prédécesseur. *A fortiori*, en ira-t-il de même si l'État successeur ou le territoire qui lui a été transféré ont été victimes eux-mêmes de cette politique de l'État prédécesseur.

136. La question des dettes odieuses se pose aussi en termes d'illicéité du recours à la guerre en droit international contemporain. Les dettes contractées par un État pour engager une guerre d'agression sont manifestement des dettes odieuses. Cependant, il y a lieu de distinguer deux hypothèses différentes : la première vise l'irrégularité de l'ensemble de la succession d'États intervenant par la force. La seconde se réfère seulement à l'irrégularité de la dette dont le problème de la prise en charge viendrait à se poser plus tard dans le cadre d'une autre succession d'États, cette fois régulière.

137. Le premier point est couvert puisque le travail de codification entrepris par la CDI se réfère aux seules situations « se produisant conformément au droit international, et plus particulièrement aux principes du droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies<sup>86</sup> ». Ainsi donc, non seulement les dettes d'une guerre d'agression ne doivent pas être assumées par l'État successeur, mais encore la succession d'États elle-même n'existe pas juridiquement. (Le problème du sort des dettes d'une guerre d'agression ne pourrait d'ailleurs se poser dans ce cas que si l'État agresseur a été vaincu, ce qui est possible, et territorialement amoindri, ce qui est irrégulier, car l'État agressé victorieux n'a pas le droit de s'étendre territorialement. L'annexion reste prohibée même à la suite de l'exercice d'un droit de légitime défense. Dans le passé, les États qui s'étaient opposés victorieusement à une guerre d'agression prenaient une portion de territoire au vaincu agresseur, ce qui créait un phénomène de succession d'États. Cela se produit encore. Et la doctrine raisonne sur une telle hypothèse pour déterminer le

sort des dettes d'une guerre d'agression qui aurait tourné court mais aurait tout de même créé un cas de succession d'États.) Le problème ne devrait donc pas se poser et la succession d'États ne devrait pas avoir d'objet, puisqu'elle ne devrait même pas avoir d'existence.

138. C'est la seconde hypothèse qui devrait être la seule visée, si les États veulent respecter le droit international. Il s'agirait d'un État A qui aurait contracté des dettes pour soutenir sa guerre d'agression contre un État B. Leur guerre ne doit pas être génératrice, en droit strict, d'une mutation territoriale et d'une succession d'États régulières. On ne doit donc pas se préoccuper du sort des dettes de guerre, pas plus que de toute autre matière successorale. Toutefois, par la suite, et avant que les dettes de guerre de l'État aient été éteintes, une succession d'États, celle-là régulière, intervient entre cet État A et un autre État C. C'est le sort des dettes de guerre de l'État A qui doit être déterminé vis-à-vis de l'État C. Et dès lors qu'il s'est agi d'une agression, les dettes qui ont permis cet acte illicite ne seront pas transmissibles à l'État C. Il en sera ainsi moins parce que ces dettes de guerre de l'État A auront servi à favoriser des desseins contraires aux intérêts de l'État C que du fait qu'elles ont permis à l'État A de violer une obligation juridique impérative de non-recours à la guerre qui lèse la communauté internationale.

139. Cependant, il est vrai que la réalité est différente. C'est entre l'État A et l'État B que se noue un rapport de succession d'États du fait d'une mutation territoriale au bénéfice de l'État B qui a vaincu son agresseur. L'État successeur (B) répugnera à honorer les dettes de guerre de l'État prédécesseur (A). Les exemples tirés de la pratique des États couvrent essentiellement cette hypothèse.

140. En résumé, le Rapporteur spécial propose une définition des dettes odieuses qui pourrait être la suivante :

#### Article C. — Définition des dettes odieuses

Aux fins des présents articles, les « dettes odieuses » s'entendent

a) de toutes dettes contractées par l'État prédécesseur pour réaliser des objectifs contraires aux intérêts majeurs de l'État successeur ou du territoire transféré;

b) de toutes dettes contractées par l'État prédécesseur dans un but et pour un objet non conformes au droit international, et en particulier aux principes de droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies.

#### B. — Détermination du sort des dettes odieuses

##### 1. DETTES DE GUERRE

141. En parcourant la littérature juridique du siècle dernier, on observe qu'il a été parfaitement admis de dispenser l'État successeur de toute dette contractée par l'État prédécesseur pour soutenir un effort de guerre contre le premier. Il n'était pas concevable, en effet, qu'un peuple qui s'est libéré de la souveraineté politique d'un État grâce à une résistance victorieuse soit

<sup>86</sup> Voir *Annuaire... 1974*, vol. II (1<sup>re</sup> partie), p. 186, doc. A/9610/Rev.1, chap. II, sect. D, projet d'articles sur la succession d'États en matière de traités, art. 6; et *Annuaire... 1975*, vol. II, p. 117, doc. A/10010/Rev.1, chap. III, sect. B, projet d'articles sur la succession d'États dans les matières autres que les traités, art. 2.

tenu de payer après sa victoire les dettes contractées par l'État qui lui a fait la guerre pour le maintenir sous sa souveraineté. La pratique des États s'est très tôt orientée vers cette solution de justice et de bon sens; mais des exemples en sens contraire ont pu également exister.

a) *Rejet des dettes de guerre d'après la pratique des États*

142. Des traités des XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles prévoient le rejet par l'État successeur des dettes de guerre de l'État prédécesseur. Le Traité de Campoformio (17 octobre 1797) entre la France et l'Empereur d'Autriche<sup>87</sup>, le Traité de Tilsit (9 juillet 1807) entre la France et la Prusse<sup>88</sup>, et le Traité de Vienne (30 octobre 1864) entre le Danemark, et la Prusse et l'Autriche<sup>89</sup> sont du nombre.

L'article 24 du Traité de Tilsit précisait que

*les engagements, dettes et obligations* \* de toute nature que S. M. le roi de Prusse a pu avoir, prendre et contracter *antérieurement* \* à la présente guerre, comme possesseur des pays, territoires, domaines, biens et revenus que Sa dite Majesté cède ou auxquels elle renonce par le présent traité seront à la charge des nouveaux possesseurs et par eux acquittés, sans exception, restriction, ni réserve aucune.

Feilchenfeld considère que sont exclues par là « les dettes contractées *pendant*\* la guerre entre la France et la Prusse<sup>90</sup> ». C'était le cas des autres traités cités.

143. Un cas assez célèbre dans la pratique des États est celui du sort des dettes de guerre de l'Afrique du Sud lors de l'annexion du *Transvaal* par la Grande-Bretagne en 1900. Le commandant en chef des forces armées britanniques, le maréchal Roberts, avait déclaré les 6 juin et 11 juillet 1900 que la Grande-Bretagne refusait d'assumer les dettes de guerre décidées par une loi n° 1 de 1900 de la République sud-africaine<sup>91</sup>. Les juristes de la Couronne, R. B. Finlay et E. Carson, se prononçaient dans le même sens le 30 novembre 1900 dans l'avis qu'ils donnèrent au Colonial Office :

We think, écrivaient-ils, that obligations incurred during the war, or in contemplation of the war, stand upon a different footing, and we do not know of any principle of international law which would oblige Her Majesty's Government to recognize such obligations<sup>92</sup>.

144. On observera que, dans l'affaire de la société hollandaise des chemins de fer sud-africains, le rapport de la Commission des concessions du *Transvaal*<sup>93</sup> a conclu dans le même sens en affirmant qu'en tout état de cause et d'une manière générale un État annexant n'est juridiquement pas lié par les obligations de l'État

prédécesseur. Cette position était le reflet d'une position britannique assez constante à l'époque et exprimée notamment encore dans la plaidoirie de lord Robert Cecil dans la fameuse affaire de la *West Rand Central Gold Mining Company Limited v. the King*<sup>94</sup>.

145. Le problème de la non-succession aux dettes de guerre connut un regain d'actualité, et sa solution fut remise à l'honneur, après la première guerre mondiale. Les grands traités par lesquels celle-ci s'est achevée confirment le principe du rejet des dettes de guerre par l'État successeur.

146. Il résulte *a contrario* de l'article 254 du Traité de Versailles (28 juin 1919)<sup>95</sup> que les dettes de guerre de l'empire allemand ne devaient pas être prises en charge par les États successeurs. En effet, seules les dettes publiques allemandes antérieures au 1<sup>er</sup> août 1914, c'est-à-dire au déclenchement de la guerre, ont été assumées par les États successeurs, selon les modalités définies par l'article 254 du Traité. Le professeur Charles Rousseau écrit à ce propos que « le Traité de Versailles pousse même très loin cette solution, puisqu'il exempta le Danemark, cessionnaire du Schleswig de toute contribution aux dettes de guerre, bien qu'il eût été juridiquement neutre de 1914 à 1918<sup>96</sup> ».

147. Les autres traités de paix excluent de la répartition des dettes toutes les dettes contractées par l'État prédécesseur pour soutenir son effort de guerre<sup>97</sup>. C'est ainsi que le Traité de Lausanne exclut les dettes postérieures au 17 octobre 1912<sup>98</sup>, les Traités de Saint-Germain et de Trianon celles qui furent contractées après le 28 juillet 1914<sup>99</sup>, et le Traité de Neuilly celles qui sont postérieures au 11 octobre 1915<sup>100</sup>. Ce dernier traité (art. 141, al. 2) précise que pour la dette à répartir l'on déterminera « le montant de la dette publique bulgare au 11 octobre 1915 en tenant compte, pour la dette contractée après le 1<sup>er</sup> août 1914, de la seule fraction de cette dette qui n'aurait pas été employée par la Bulgarie à préparer la guerre d'agression \* ».

148. Ces solutions des traités de paix ne furent pas acquises sans difficultés. Les puissances centrales protestèrent contre elles. La Hongrie avait soutenu que la différenciation des dettes selon leur origine était dépourvue de fondement en droit international. L'Allemagne fit valoir qu'il était injuste de laisser à la seule population vaincue restée sous sa souveraineté après les diverses cessions de territoire la charge du fardeau des dettes de guerre, étant donné que, pendant la période

<sup>87</sup> Art. 4.

<sup>88</sup> Art. 24 (G. F. de Martens, éd., *Recueil de traités*, Gottingue, Dieterich, 1835, t. VIII, p. 666). Voir aussi traité du 11 avril 1811 entre la Prusse et la Westphalie, art. 13.

<sup>89</sup> Art. XII. Toutefois, en 1875, la Prusse a versé, mais à titre tout à fait gracieux, une indemnité de 4,5 millions de marks.

<sup>90</sup> Feilchenfeld, *op. cit.*, p. 91.

<sup>91</sup> *Ibid.*, p. 394, note 102.

<sup>92</sup> Bardonnet, *op. cit.*, p. 280, note 58.

<sup>93</sup> Également désigné sous le nom de « rapport de la Commission Lyttelton », du 19 avril 1901, ou encore sous le nom de « Livre bleu » britannique du 12 juin 1901.

<sup>94</sup> *British International Law Cases*, Londres, Stevens, 1965, vol. 2, p. 283.

<sup>95</sup> G. F. de Martens, éd. *Nouveau Recueil général de traités*, Leipzig, Weicher, 1923, 3<sup>e</sup> série, t. XI, p. 519 et 520.

<sup>96</sup> Rousseau, *op. cit.*, p. 462.

<sup>97</sup> Voir Feilchenfeld, *op. cit.*, p. 450, par. 213.

<sup>98</sup> Traité de Lausanne, du 24 juillet 1923, art. 50 (G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Leipzig, Weicher, 1925, 3<sup>e</sup> série, t. XIII, p. 356).

<sup>99</sup> Traité de Saint-Germain-en-Laye, du 10 septembre 1919, art. 203 (*ibid.*, 1923, 3<sup>e</sup> série, t. XI, p. 759 et suiv.); Traité de Trianon, du 4 juin 1920, art. 186 (*ibid.*, t. XII, p. 485 et suiv.).

<sup>100</sup> Traité de Neuilly-sur-Seine, du 27 novembre 1919, art. 41 (*ibid.*, p. 363).

des hostilités, c'était l'ensemble de la population, celle des territoires cédés comprise, qui était responsable de la guerre et qui y avait pris part d'égale manière. Enfin, l'Autriche et la Turquie faisaient observer de leur côté que les États successeurs ex-ennemis n'étaient pas les mêmes que les puissances entrées en guerre en 1914 avec les États alliés.

149. C'est pourquoi, compte tenu de la charge financière écrasante laissée, par exemple, à l'Autriche après la première guerre mondiale, des solutions politiques se sont écartées de la thèse juridique constante. Ainsi, le Gouvernement tchécoslovaque accepta, pour des raisons politiques, de payer 33 % des emprunts de guerre autrichiens souscrits sur son territoire.

150. Il convient d'observer que les traités de paix qui ont liquidé la première guerre mondiale ont conféré une *extension* très large à la notion de « dette de guerre », en considérant comme telle toute dette contractée pendant la guerre. On a ainsi reconnu un caractère irréfragable à la présomption fondée sur la date des emprunts. C'est ainsi qu'un emprunt contracté par l'Allemagne en 1917 pour la construction d'un pont à Teschen (Haute-Silésie) avait été considéré comme un emprunt de guerre par la Commission des réparations allemandes du seul fait de la date de sa conclusion.

151. Les traités qui ont mis un terme à la seconde guerre mondiale sont de la même inspiration que les traités de 1919 en ce qui concerne le rejet des « dettes de guerre » par les États successeurs. Cette solution est implicitement contenue, par exemple, dans le Traité de paix du 10 février 1947 avec l'Italie<sup>101</sup>.

152. La Commission de conciliation franco-italienne, créée en vertu de ce traité de paix, avait par ailleurs jugé que

les dettes contractées par l'État cédant *en vue de la guerre* \* ou en vue de l'accroissement d'un territoire d'abord annexé, puis ensuite libéré, ne sauraient lier l'État successeur ou restauré. On ne conçoit pas que l'Éthiopie ait à supporter la charge de dépenses engagées par l'Italie pour assurer sa domination sur le territoire éthiopien<sup>102</sup>.

b) *Prise en charge des dettes de guerre d'après la pratique des États*

153. On a noté plus haut<sup>103</sup> qu'après la première guerre mondiale la Tchécoslovaquie avait, pour des raisons politiques, décidé d'assumer à concurrence de 33 % les dettes de guerre autrichiennes. On peut remonter plus loin dans le temps et constater par exemple que le Traité de Ryswick, qui avait instauré la « paix

de Westphalie », n'avait pas exclu de la succession les dettes de guerre, ou que la Prusse avait promis expressément de payer certaines dettes de guerre dans le traité de 1720 qu'elle avait passé avec la Suède<sup>104</sup>.

154. Il est à peine besoin de signaler que de telles solutions trouvent généralement leur inspiration dans des considérations d'opportunité politique<sup>105</sup>. Certains auteurs, assez rares il est vrai, se fondent sur ces précédents assez isolés et sur d'autres considérations pour recommander la prise en charge des dettes de guerre par l'État successeur. De Louter écrivait :

Il est hors de doute que la Grande-Bretagne avait [...] le devoir d'acquitter, en 1901, les dettes et autres obligations pécuniaires des républiques sud-africaines qu'elle conquérait. [...] Il en est ainsi de toutes les dettes, *dans quelque but qu'elles aient été encourues, y compris celles qui résultent des efforts faits pour défendre la patrie et empêcher sa destruction* \*<sup>106</sup>.

155. Pufendorf se fondait, quant à lui, sur les droits acquis des créanciers pour imposer le respect de toutes les dettes, mêmes odieuses, par l'État successeur<sup>107</sup>.

De son côté, Feilchenfeld affirmait que :

Most discussions, however, concern cases which are considerably weaker. They do not argue that a debt should not be maintained because the use of its proceeds had the incidental effect of injuring another State, as would be the case, for instance, if the use of the proceeds has the effect of diminishing the export of another country; nor that all debts should be exempt from maintenance which have been contracted with the purpose of using the proceeds in a way which is positively harmful to other countries. The customary arguments are essentially restricted to war debts, and even so frequently apply only to war debts contracted during a war which immediately precedes the annexation. Further, the customary argument is restricted to the fact that the exemption concerns debts which have been contracted in the last war fought against the annexing State. As has been shown in the historical parts, *no specific custom has grown up which exempts war debts from maintenance in case of annexation or dismemberment* \*.

156. Le même auteur ajoutait :

Apart from vague sentimental considerations, there is no serious ground why annexing States should not pay debts which are validly owed, even if the proceeds have been used against their interests.

Pour justifier ce point de vue, Feilchenfeld estimait en particulier que

If the feelings of the people of a State are not disturbed by the incorporation into its organization of men who have fought against it, and by the acquisition of assets which have been used for war purposes, there is no reason why they should be disturbed by the maintenance of war liabilities<sup>108</sup>.

<sup>101</sup> Traité de paix avec l'Italie, annexe X (Dispositions économiques et financières concernant le Territoire libre de Trieste), par. 5, et annexe XIV (Dispositions économiques et financières relatives aux territoires cédés), par. 6 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 49, p. 98 et 115).

<sup>102</sup> Commission de conciliation franco-italienne, décision n° 201 du 16 mars 1956, relative à l'interprétation et l'application des dispositions de l'article 78, par. 7, du Traité de paix au territoire éthiopien : *Commission de conciliation franco-italienne, Recueil des décisions*, cinquième fascicule, p. 296; et Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XIII (publication des Nations Unies, numéro de vente : 64.V.3), p. 639.

<sup>103</sup> Voir par. 149.

<sup>104</sup> Voir Feilchenfeld, *op. cit.*, p. 75. Le même auteur invoque le cas de la Grèce en 1864 et celui de l'unité italienne (*op. cit.*, p. 269).

<sup>105</sup> Le Rapporteur spécial n'entend pas affirmer par là que la solution inverse de rejet des dettes de guerre n'est pas inspirée quant à elle par des considérations politiques. Le droit ne peut s'abstraire de la réalité politique. Seulement, dans le cas de rejet, les préoccupations politiques rencontrent plus facilement les principes moraux.

<sup>106</sup> J. de Louter, *Le droit international public positif*, Oxford, Publications de la Dotation Carnegie pour la paix internationale, Imprimerie de l'Université, 1920, t. I, p. 229.

<sup>107</sup> Cité par Feilchenfeld, *op. cit.*, p. 32.

<sup>108</sup> Feilchenfeld, *op. cit.*, p. 718 et 719, et 720.

Et d'ajouter qu'il n'est pas vrai que tous les créanciers qui prêtent de l'argent à un belligérant pour des buts de guerre « jouent » la victoire du débiteur, et qu'en fait ils ne s'attendent pas à un paiement en cas de défaite. Les dettes de guerre ne seraient pas, selon lui, assimilables aux dettes de jeu<sup>109</sup>.

Cependant, il ne faut pas perdre de vue que tous ces auteurs écrivaient à des périodes où la guerre n'était pas, ou pas complètement, interdite pas le droit international contemporain.]

## 2. DETTES D'ASSERVISSEMENT

157. Les dettes d'asservissement sont celles qu'a contractées un État en vue de tenter, dans un territoire qu'il domine ou cherche à dominer, d'y réprimer un mouvement insurrectionnel ou une guerre de libération ou d'y renforcer sa colonisation économique.

Comme le déclarait Tchitcherine, commissaire du peuple aux affaires étrangères de la Russie soviétique, le 28 octobre 1921, « un peuple n'est pas obligé de payer des dettes qui sont comme des chaînes rivées à lui à travers de longs siècles<sup>110</sup> ». L'homme politique soviétique s'exprimait dans le contexte particulier de la répudiation des « dettes de régime » à la suite d'une succession de gouvernements, par substitution du gouvernement soviétique à celui de la Russie tsariste. Mais la réflexion est encore beaucoup plus pertinente lorsqu'il s'agit d'un peuple d'un pays étranger asservi par le gouvernement d'un autre pays.

158. Pour dispenser l'État successeur de la charge de ces dettes d'asservissement, la doctrine rappelle divers précédents historiques concordants, et en particulier a) l'affaire des dettes cubaines (1898); b) le cas de la dette relative à l'installation de colons allemands en Poznanie (1919); c) le problème de la dette indonésienne (1949).

### a) Affaire des dettes cubaines (1898)

159. Cette affaire<sup>111</sup>, née au lendemain de la guerre hispano-américaine qui s'était achevée par le Traité de Paris (10 décembre 1898), avait été soulevée par les États-Unis d'Amérique qui entendirent répudier les dettes contractées par l'Espagne pour maintenir Cuba sous sa domination et lutter contre la guerre de libération de l'île (mouvements insurrectionnels de 1868 et de 1895).

Pour écarter les « dettes d'asservissement », les États-Unis ne firent qu'invoquer les deux principes sur lesquels, alternativement ou cumulativement, reposent bien des traités anciens et nouveaux, et une grande partie de la doctrine passée et actuelle, pour libérer l'État successeur d'une dette publique. Pour prendre un exemple entre mille, le Traité de paix de Presbourg (26 décembre 1805), conclu entre la France et l'Autriche<sup>112</sup>, mettait à la charge de l'État successeur

les dettes publiques a) « résultant d'emprunts formellement consentis par les États [provinces] du pays », ou b) correspondant à des « dépenses faites pour l'administration effective dudit pays ».

160. Dans l'affaire de Cuba (1898), les États-Unis d'Amérique avaient fait valoir des arguments parallèles pour rejeter les dettes d'asservissement de l'île. Ils soutinrent tout d'abord que les charges financières résultant des emprunts de guerre espagnols avaient été imposées à Cuba contre la volonté de cette île, et sans son consentement. De fait, la colonie espagnole n'avait évidemment pas été consultée par la métropole pour ces emprunts. Le memorandum américain soulignait que les dettes correspondantes avaient été « créées par le Gouvernement espagnol, pour ses propres besoins, par le moyen de ses propres agents », sans que Cuba ait eu « aucune part à leur création »<sup>113</sup>. Les États-Unis devaient soutenir d'autre part que les emprunts considérés n'avaient pas été contractés par l'Espagne pour le bénéfice de Cuba et qu'ils avaient même servi à financer des opérations manifestement contraires aux intérêts de l'île. Cuba ne pouvait être tenue d'une dette contractée pour la maintenir sous la dépendance espagnole.

161. De fait, l'Espagne, qui avait entrepris une guerre de reconquête coloniale à Saint-Domingue, s'était exposée à de coûteuses expéditions coloniales qui avaient considérablement alourdi le budget et la dette cubains entre 1861 et 1880. Ceux-ci furent encore obérés lorsque l'Espagne s'engagea dans la répression des mouvements insurrectionnels cubains entre 1868 et 1878. C'est ainsi que les dépenses militaires de l'île sous domination espagnole représentaient pour l'exercice 1886-1887 les trois quarts du montant total des dépenses. Des emprunts contractés par l'Espagne en 1890 avaient en partie été détournés de leur objet initial et utilisés directement pour financer la répression d'un mouvement insurrectionnel dans l'île.

162. A tous ces arguments américains, l'Espagne avait répliqué que la majeure partie des emprunts contractés par elle l'avaient été pour le compte et le bénéfice de Cuba et avaient effectivement servi au développement économique de l'île. Au cours de la Conférence de la paix, à Paris, l'Espagne a d'ailleurs renoncé à demander aux États-Unis la prise en charge d'un emprunt d'environ deux milliards de francs-or contracté depuis le début de l'insurrection cubaine en février 1895<sup>114</sup>.

163. Le Traité de paix du 10 décembre 1898<sup>115</sup> consacra indirectement la thèse américaine du rejet des dettes

<sup>113</sup> Contra Ch. Rousseau (*op. cit.*, p. 459), qui utilise une argumentation trop étroitement juridique pour considérer que, du fait que la colonie était représentée aux Cortès, Cuba avait consenti aux emprunts considérés, qui avaient été approuvés par le Parlement espagnol. Les colonies avaient de tous temps une représentation factice et dérisoire dans les assemblées métropolitaines et ne pouvaient exprimer un consentement quelconque. *Il eût été du reste plus qu'étonnant que les Cubains eussent valablement consenti à un effort de guerre espagnol dirigé contre leur propre liberté.* La représentation parlementaire était une de ces fictions secrétées par le système de domination coloniale.

<sup>114</sup> Voir Le Fur, *loc. cit.*, p. 618 et note; *Le Temps*, 23 octobre 1898.

<sup>115</sup> Texte dans Le Fur, *loc. cit.*, p. 598 et suiv.

<sup>109</sup> *Ibid.*, p. 721.

<sup>110</sup> *L'Europe nouvelle*, Paris, 5 novembre 1921, p. 1439.

<sup>111</sup> Voir Le Fur, *loc. cit.*, p. 614 à 625; Feilchenfeld, *op. cit.*, p. 337 à 342.

<sup>112</sup> Baron Descamps et L. Renault, *Recueil international des traités du XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Rousseau, t. I<sup>er</sup> (1801-1825), p. 152.

d'asservissement. L'article 1<sup>er</sup> disposait que « l'Espagne renonce à tout droit de souveraineté et de propriété sur Cuba », sans préciser au bénéfice de qui cette renonciation intervenait, ce qui permettait aux États-Unis d'étendre leur « protectorat » sur l'île sans prendre en charge les dettes publiques espagnoles à Cuba. De fait, ni les États-Unis ni Cuba n'assumèrent les dettes d'asservissement, lesquelles furent prises en compte par l'Espagne.

164. A la suite de ce précédent, la doctrine fit la distinction entre les dettes selon leur objet pour exclure la transmission des dettes relatives à l'asservissement et ne retenir que celles qui avaient contribué au développement du territoire<sup>116</sup>.

165. La solution se heurta à l'opposition de quelques rares auteurs, dont Frantz Despagnet :

Ainsi, a-t-on dit, les dettes de l'Espagne venaient de ses dépenses pour soumettre les Cubains et ceux-ci, une fois affranchis, n'avaient pas à subir de résultat d'engagements contractés contre eux et non pour eux. Cette manière de voir ouvre la voie à toutes les contestations sur le caractère utile des dépenses faites par le pays démembré pour la portion qui est détachée de lui; elle favorise les solutions les plus arbitraires et les plus iniques. Il faut considérer que, tant qu'elles sont unies sous une même autorité, les diverses parties d'un État forment un tout solidaire et assument une responsabilité collective et indivisible : une fois séparées, cette responsabilité doit peser sur elles dans une proportion équitable. Il importe peu que les dépenses aient été faites par l'État sans que telle de ses provinces ou colonies en ait profité, car il est d'autres charges de cet État dont la province ou colonie a tiré avantage et il s'établit ainsi une juste compensation. La solution doit être la même, s'agirait-il de sommes dépensées par la métropole pour combattre la révolte d'une colonie \*, comme on l'objectait pour Cuba : l'Espagne, légitime souveraine de l'île, avait le droit de considérer comme utiles pour celle-ci les dépenses faites afin de la maintenir sous sa protection politique et de la faire participer à sa vie politique et économique [sic]<sup>117</sup>.

Le moins que l'on puisse dire est que ce point de vue a vieilli...

166. Lorsqu'on examinera les cas de décolonisation ancienne<sup>118</sup>, on observera que les nouvelles républiques hispano-américaines avaient spontanément et unilatéralement assumé les dettes de l'Espagne, pour prix « de la reconnaissance de la paix et de l'amitié ». Mais elles avaient, comme Cuba plus tard, refusé, semble-t-il, de prendre en charge les dettes de guerre. Le Rapporteur spécial a trouvé cependant un cas où l'une des républiques avait accepté cette catégorie de dettes. Le Traité de reconnaissance, de paix et d'amitié signé à Madrid le 21 juillet 1847 entre l'Espagne et la Bolivie disposait en son article 5 que

La République de Bolivie [...] a déjà reconnu spontanément par la loi du 11 novembre 1844 la dette contractée sur son Trésor par des ordres soit directs du Gouvernement espagnol soit émanant

des autorités établies par lui sur le territoire du Haut-Pérou, aujourd'hui République de Bolivie [...]. [Elle reconnaît] comme dette consolidée de la République, aussi privilégiée que possible, toutes les créances *quelle que soit leur catégorie* \*, pour cause de *pensions, soldes* \*, fournitures, avances, prêts, *emprunts forcés* \*, dépôts, contrats et toute autre dette, *soit de guerre* soit antérieure à la guerre, pesant sur ce Trésor, à condition qu'elles procèdent d'ordres directs du Gouvernement espagnol ou de ses autorités établies dans les provinces qui composent aujourd'hui la République de Bolivie [...]<sup>119</sup>.

167. Le Rapporteur spécial analysera plus loin les circonstances particulières propres à ce type de décolonisation<sup>120</sup>. On ne saurait en tirer des conclusions contraaires à celles qui ont été dégagées pour l'affaire de Cuba de 1898 : les dettes d'asservissement ne peuvent être prises en charge par l'État successeur.

b) *Cas de la dette allemande concernant la germanisation d'une partie de la Pologne (affaire des colons de Posnanie) [1919]*

168. L'Allemagne ayant contracté des emprunts pour installer des ressortissants comme colons en territoire polonais, le Traité de Versailles (28 juin 1919)<sup>121</sup> a dispensé la Pologne ressuscitée de prendre en charge la dette contractée par l'Allemagne pour asservir économiquement les Polonais par les Allemands. On lit dans son article 255, al. 2 :

La fraction de la dette dont la Commission des réparations attribuera l'origine aux mesures prises par les Gouvernements allemand et prussien pour la colonisation allemande de la Pologne sera exclue de l'attribution à faire en exécution de l'article 254.

Les puissances alliées déclarèrent le 16 juin 1919 :

Il est inadmissible que l'on puisse envisager de faire supporter directement ou indirectement à la Pologne les charges d'une dette contractée pour étendre l'influence prussienne aux dépens des traditions et droits polonais<sup>122</sup>.

c) *Problème de la dette indonésienne (1949)*

169. Au cours de la Conférence de la Table ronde réunie à La Haye du 23 août au 2 novembre 1949, le problème des dettes publiques hollandaises s'était posé, et l'Indonésie s'était déclarée prête à prendre en charge certaines dettes jusqu'à la capitulation hollandaise devant les Japonais en Indonésie les 8 mars (pour Java) et 7 avril 1942 (pour Sumatra). Cependant, l'Indonésie s'était refusée à assumer diverses dettes postérieures à ces dates, et en particulier celles qui résultaient d'opérations militaires hollandaises contre le mouvement de libération nationale indonésien. Elle répugnait tout spécialement à prendre en charge les dettes correspondant au financement d'opérations de guérilla qui s'étaient déroulées d'une part du 21 juillet 1947 au 17 janvier 1948 et d'autre part du 20 décembre 1948 au 1<sup>er</sup> août 1949.

170. A la Conférence de la Table ronde, et par les accords du 2 novembre 1949, une répartition des dettes

<sup>116</sup> C. L. von Bar, « Die Cubanische Staatsschuld », *Die Nation*, Berlin, 22 avril 1899, vol. XVI, n° 30, p. 425. L'auteur distinguait entre les dettes créées en vue de « Kulturobjekte » (« travaux de civilisation », développement socio-économique) et les dettes créées pour faire face aux insurrections, ces dernières devant rester à la charge de l'Espagne.

<sup>117</sup> F. Despagnet, *Cours de droit international public*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, Larose et Tenin, 1905, p. 111.

<sup>118</sup> Voir ci-dessous par. 281 à 294, et spécialement par. 291 à 294.

<sup>119</sup> *British and Foreign State Papers, 1868-1869*, Londres, Ridgway, vol. 59, 1874, p. 423.

<sup>120</sup> Voir ci-dessous par. 291 à 294.

<sup>121</sup> Pour référence, voir ci-dessus note 95.

<sup>122</sup> *Réponse des puissances alliées et associées aux remarques de la délégation allemande sur les conditions de paix*, p. 39 (partie IX, par. 7).



intervient dans la proportion de 4,5 milliards de florins à la charge de l'Indonésie et de 2 milliards de florins pesant sur la Hollande. Il y avait là un souci de compromis où le principe du rejet des dettes d'asservissement par l'État successeur subissait, semble-t-il, quelque dommage dans la mesure où la dette politique n'était pas intégralement écartée. Mais les accords du 2 novembre 1949 furent dénoncés en 1956 par l'Indonésie, de sorte que le précédent indonésien ne contrevient pas à la pratique antérieure<sup>123</sup>.

### 3. PROJET D'ARTICLE DÉTERMINANT LE SORT DES DETTES ODIÉUSES

171. L'examen de la pratique des États a montré largement que les États successeurs répugnent à assumer les dettes dites « odieuses ». Deux problèmes se posent en ce cas. Le premier est relatif à la question de l'irrégularité de la succession d'États en tant que telle, comme question préalable à celle de la succession aux dettes odieuses. Le Rapporteur spécial s'en est déjà expliqué<sup>124</sup>. Il faut bien comprendre que l'utilisation de dettes odieuses n'empêche pas le déclenchement d'un phénomène de succession d'États parfaitement régulier : ce n'est pas parce qu'une puissance coloniale aura contracté des dettes pour réprimer une guerre de libération nationale dans un territoire dépendant qu'il faut conclure à l'irrégularité de la succession d'États elle-même qui donne naissance à un État nouvellement indépendant. Simplement, ce nouvel État ne prendra pas en charge ces dettes d'asservissement.

172. Le second problème se pose pour un type particulier de succession d'États, celui de l'unification

<sup>123</sup> On peut également citer le cas de l'Algérie, qui a refusé de prendre en charge les dettes de l'État prédécesseur qui se rapportaient à la guerre de libération nationale (dettes contractées pour le financement d'opérations militaires françaises en Algérie; le recrutement d'une force de « harkis », c'est-à-dire d'Algériens collaborant avec la puissance administrante; ou l'indemnisation des victimes dites « du terrorisme algérien »). Voir ci-dessous par. 334.

<sup>124</sup> Voir ci-dessus par. 137 à 139.

d'États. Il est vraisemblable que, contrairement à ce qui se passe dans les autres cas de la typologie successorale, l'État successeur assume toutes les dettes, quelle que soit leur nature, des États qui s'unissent. Encore cette particularité, qui serait propre à l'unification d'États, n'existerait que si les États qui réalisent leur union ne conservent aucune personnalité internationale, c'est-à-dire si l'unification d'États aboutit à la création d'un État unitaire. Dans le cas où les États qui s'unissent choisissent d'établir leur union sur une base d'un type confédéral, il est vraisemblable que les dettes odieuses contractées par l'un des États restent à sa charge, ce qui vient conforter la tendance au rejet des dettes odieuses par l'État successeur. Le Rapporteur spécial propose en conséquence que l'on mette entre crochets la réserve, se rapportant au cas d'unification d'États, au principe, semble-t-il, général de rejet des dettes odieuses par l'État successeur.

173. On pourrait écrire :

#### *Article D. — Intransmissibilité des dettes odieuses*

[Sauf en cas d'unification d'États,] les dettes odieuses contractées par l'État prédécesseur ne sont pas transmissibles à l'État successeur.

### C. — Rappel du texte des projets d'articles proposés dans le présent chapitre

#### *Article C. — Définition des dettes odieuses*

Aux fins des présents articles, les « dettes odieuses » s'entendent :

a) de toutes dettes contractées par l'État prédécesseur pour réaliser des objectifs contraires aux intérêts majeurs de l'État successeur ou du territoire transféré;

b) de toutes dettes contractées par l'État prédécesseur dans un but et pour un objet non conformes au droit international, et en particulier aux principes de droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies.

#### *Article D. — Intransmissibilité des dettes odieuses*

[Sauf en cas d'unification d'États,] les dettes odieuses contractées par l'État prédécesseur ne sont pas transmissibles à l'État successeur.

## CHAPITRE IV

### Succession aux dettes dans le cas de transfert d'une partie de territoire

174. Le Rapporteur spécial ne s'attardera pas à la définition du type de succession d'États visé par l'expression « transfert d'une partie de territoire ». Il s'agit de la même définition que celle qu'a retenue pour les biens d'État la CDI à sa vingt-huitième session : c'est donc « une partie du territoire d'un État [qui] est transférée par cet État à un autre État<sup>125</sup> ».

#### A. — Catégories de dettes envisagées dans le cas de transfert d'une partie de territoire

Dans ce type de succession d'États, on peut imaginer quatre catégories de dettes :

##### 1. DETTE GÉNÉRALE DE L'ÉTAT PRÉDÉCESSEUR

175. La première catégorie est représentée par la dette publique nationale, dénommée aussi dette générale, de l'État prédécesseur et contractée pour les besoins

<sup>125</sup> *Annuaire...* 1976, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 118, doc. A/31/10, chap. IV, sect. B, art. 12.



généraux de celui-ci. Il s'agit d'une véritable « dette d'État » au sens que le Rapporteur spécial a donné à cette catégorie dans la typologie des dettes. L'objet de la présente étude est de répondre à la question de savoir si l'État successeur assume ou non une partie de cette dette générale, en proportion de l'importance de la portion de territoire qui lui a été transférée. Il ne faut pas perdre de vue en effet qu'il y a « succession d'États », au sens propre, lorsqu'en vertu d'une mutation territoriale certains droits et obligations internationaux de l'État prédécesseur à l'égard de tiers se trouvent transférés à l'État successeur par la seule force d'une norme de droit international qui prévoit ce transfert, et ce indépendamment des manifestations de volonté des États prédécesseur et successeur.

Il convient donc ici de savoir si une partie de la dette générale de l'État prédécesseur passe à l'État successeur en vertu d'une règle de droit international. Cette dette générale peut être ou non gagée sur des ressources spéciales ou des biens de la partie de territoire transférée.

## 2. DETTE D'ÉTAT « LOCALISÉE »

176. La seconde catégorie vise la dette contractée par le gouvernement pour le compte de l'État entier, mais que celui-ci affecte à tels ou tels besoins concrets : construction d'un port, d'un canal, d'un chemin de fer d'intérêt local, etc. Le Rapporteur spécial l'avait dénommée *dette (d'État) localisée*<sup>126</sup>. Elle correspond à un emprunt contracté par l'État, certes, mais en vue de besoins spéciaux pour un territoire déterminé. Ce type de dettes est désigné par Sack sous le nom de « dettes spéciales d'État »<sup>127</sup>.

Il convient de traiter de la même manière et de rattacher à cette seconde catégorie la dette de l'État prédécesseur s'il a au surplus mentionné au contrat l'indication expresse qu'il l'a contractée au nom et pour le compte du territoire transféré. Il s'agit là aussi d'une « dette d'État localisée » dans le territoire cédé.

## 3. DETTE « LOCALE » GARANTIE PAR L'ÉTAT

177. On est en présence d'une troisième catégorie lorsque la dette est contractée par le territoire transféré, dans le cadre de son autonomie financière, mais avec la garantie de l'État auquel le territoire appartenait. Il ne s'agit pas ici de dette d'État, mais d'une *garantie d'État à une dette locale propre au territoire transféré*. L'objet de la succession d'États n'est pas de savoir, même dans le cadre limité de la présente étude, ce que devient seulement une dette de l'État prédécesseur, mais également ce que devient une obligation de cet État servant de support à une dette du territoire qu'il a transféré.

## 4. DETTE « LOCALE » PROPRE AU TERRITOIRE TRANSFÉRÉ

178. Si, enfin, la dette est contractée, sans aucune intervention ou garantie de l'État, par le territoire

financièrement autonome, on rencontre alors une quatrième catégorie de dettes. Celles-ci sont des dettes « locales » propres au territoire considéré, c'est-à-dire des *dettes contractées par des autorités locales pour des besoins locaux*. Ce sont des dettes de « circonscriptions administratives », comme les appellent certains grands traités de paix qui ont mis fin à la première guerre mondiale<sup>128</sup>. Il ne s'agit donc pas de dettes d'État; en conséquence, elles ne doivent pas concerner la présente étude. Il faut noter toutefois que souvent la doctrine se réfère à de telles dettes purement locales (qui restent à la charge du territoire transféré) pour conclure de façon inexacte à un principe de transmissibilité des dettes à l'État successeur dans le cas du transfert d'une partie du territoire d'un État à un autre.

179. Le Rapporteur spécial s'attachera à l'examen des dettes d'État concernées par les deux premières catégories ainsi qu'à l'étude de la garantie donnée à une dette locale par un État, du fait qu'on est en présence d'une obligation de l'État prédécesseur dont l'objet de la succession d'États est aussi de déterminer le sort final.

## B. — Sort de la dette générale de l'État prédécesseur dans le cas de transfert d'une partie de territoire

180. L'hypothèse visée ici est celle de la « dette publique nationale », c'est-à-dire incontestablement d'une dette d'État. Il s'agit d'une dette que l'État prédécesseur avait contractée pour ses *besoins généraux* de défense nationale, d'éducation, de santé, de développement économique ou de sauvegarde de sa monnaie. L'emprunt ainsi réalisé par l'État prédécesseur n'aura pas été affecté spécialement aux *besoins particuliers* du territoire transféré par la suite. Il aura servi à la nation tout entière et aura été dépensé sur la totalité du territoire de l'État avant que celui-ci ait été amoindri dans sa superficie. Peu importe en revanche que cette affectation du produit de l'emprunt ait pu être inégale selon les régions, compte tenu des besoins de chacune d'entre elles et de la politique générale de l'État.

### 1. INCERTITUDES DE LA DOCTRINE

181. La doctrine ne focalise pas avec tout le soin désirable ses positions sur chaque catégorie de dettes en l'identifiant clairement, de sorte que l'on ne parvient pas aisément à démêler ses positions pour chacune d'elles — et lorsque par bonheur on y parvient, on s'aperçoit qu'elle est très divisée. Dans l'hypothèse examinée ici, relative à la dette générale de l'État prédécesseur amputé d'une partie de son territoire rattachée à un autre État, la doctrine conclut à la transmissibilité ou à l'intransmissibilité d'une proportion de la dette générale à l'État successeur, sans doute selon que les auteurs s'attachent ou non à l'ancienne concep-

<sup>126</sup> Voir ci-dessus par. 14 à 29.

<sup>127</sup> A.N. Sack, « La succession aux dettes publiques d'État » (*loc. cit.*), p. 272; *Les effets des transformations des États...* (*op. cit.*), p. 71 à 74, 76 à 78, 192 et 193.

<sup>128</sup> Voir article 204 du Traité de Saint-Germain-en-Laye ou article 187 du Traité de Trianon [pour référence au texte de ces traités, v. ci-dessus note 99].

tion de l'État patrimonial, mais plus sûrement du fait d'une certaine confusion générale.

182. Aucune solution n'imposant son évidence, il n'est pas surprenant que la doctrine se soit divisée. Fauchille résumait parfaitement la situation :

[...] que décider en ce qui concerne la *dette publique générale* de l'État démembré ? A cet égard, des divergences nombreuses existent en doctrine. Plusieurs systèmes. — 1<sup>o</sup> La cession consentie par un État d'une fraction de son territoire ne doit avoir aucune conséquence relativement à sa dette publique : celle-ci demeure entièrement à sa charge. En effet, l'État démembré continue d'exister et garde son individualité ; il doit donc rester tenu envers ses créanciers. D'autre part, l'État annexant, n'étant qu'un ayant-cause à titre particulier, ne doit pas être tenu des obligations personnelles contractées par son auteur. [Fauchille cite ici les auteurs se prononçant en ce sens.] 2<sup>o</sup> La dette publique de l'État démembré doit être partagée entre cet État et le territoire même qui est annexé : l'État annexant n'en doit supporter aucune fraction. [Fauchille cite alors un auteur favorable à ce point de vue.] 3<sup>o</sup> L'État annexant doit prendre à sa charge une partie de la dette publique de l'État démembré. Deux motifs principaux à l'appui de cette solution, qui est la plus généralement suivie dans la doctrine. La dette publique a été contractée dans l'intérêt du territoire entier de l'État ; la portion aujourd'hui séparée en a profité comme le reste ; il est juste qu'elle contribue dans une certaine mesure à en supporter le fardeau ; mais comme c'est à l'État annexant que vont les produits de la partie cédée, il est équitable qu'il en ait les charges. L'État, dont toutes les ressources sont affectées au paiement de sa dette, doit être affranchi d'une fraction correspondante de celle-ci, lorsqu'il perd, avec une portion de son territoire, une partie de ses ressources. [Fauchille cite les tenants, apparemment plus nombreux, de cette théorie.]<sup>129</sup>.

a) *Théories favorables à la transmission d'une partie de la dette générale*

i) *Théorie de l'État patrimonial et du territoire grevé dans son intégralité par les dettes*

183. Alexandre N. Sack, qui sans conteste était dans l'entre-deux-guerres le meilleur connaisseur des problèmes de succession aux dettes publiques, avec E. H. Feilchenfeld, s'était prononcé pour la transmissibilité à l'État successeur d'une part de la dette générale de l'État prédécesseur proportionnelle à la capacité contributive du territoire transféré. Ses raisons se résument ainsi :

Quelles que soient donc les transformations territoriales éventuelles de l'État, les dettes d'État continuent d'être assurées par tout le patrimoine public du territoire grevé de la dette \* [130]. La base juridique du crédit public réside précisément dans ce fait que les dettes publiques grevent le territoire de l'État débiteur. [...]

Sous ce rapport, le principe de l'*indivisibilité* [131] proclamé dans les constitutions françaises de la grande Révolution est fort instructif ; il a également été proclamé dans bon nombre d'autres constitutions.

[...] Ces actes du gouvernement avec leurs conséquences, ainsi que d'autres événements, peuvent avoir une influence funeste sur les finances et la capacité de paiement de l'État débiteur.

Tout cela constitue des risques à supporter par les créanciers, qui ne peuvent et ne sauraient lier le gouvernement [...] dans son droit de disposer librement du domaine privé et des finances de l'État [...].

Les créanciers ont cependant une garantie juridique du fait que leurs créances grevent le territoire de l'État débiteur.

La dette qui grève le territoire de l'État engage tout gouvernement, ancien ou nouveau, étendant sa juridiction sur ce territoire. En cas de transformation territoriale de cet État, elle engage tous les gouvernements de toutes les parties de ce territoire \* [...].

Le bien-fondé d'un semblable principe est évident : en s'emparant de l'actif, il est impossible de répudier le passif : *Ubi emolumentum, ibi onus esse debet, res transit cum suo onere*.

Donc, en ce qui regarde les dettes d'État l'*emolumentum* est constitué par le patrimoine public dans les limites du territoire grevé<sup>132</sup>.

184. Deux arguments s'entremêlent ici. Le premier est constestable dans son principe. Comme toutes les parties du territoire de l'État « garantissent », en quelque sorte, la dette contractée, la partie détachée, continuera à le faire même si elle est placée sous une autre souveraineté ; en conséquence de quoi l'État successeur est tenu d'une partie correspondante de la dette générale de l'État prédécesseur. Un tel argument vaut ce que valent les *théories de l'État patrimonial*. Au surplus, un autre argument projette fâcheusement une ombre sur le premier : c'est la référence au *bénéfice que le territoire transféré a pu tirer de l'emprunt*, ou à la justification de la prise en charge du passif du fait de l'obtention de l'actif. Cet argument peut avoir toute sa portée pour ce qui concerne les dettes « locales » ou « localisées » qui invitent à prendre en considération le profit tiré de ces dettes par le territoire transféré ou à confronter l'actif au passif. Il est sans pertinence lorsqu'il s'agit, comme c'est le cas ici, d'une dette générale d'État contractée pour les besoins généraux de la nation, lesquels peuvent justifier que le territoire transféré ne bénéficie pas, ou ne bénéficie pas autant que les autres territoires, de cette dette générale.

ii) *Théorie du profit retiré de l'emprunt par le territoire transféré*

185. Cette théorie du bénéfice retiré par le territoire cédé est plus apparente encore chez d'autres auteurs. De la première on glisse nettement vers la seconde. « L'État, écrivait par exemple Henry Bonfils, au profit duquel se réalise l'annexion, doit supporter la part contributive du territoire annexé dans la dette publique de l'État cédant. Il est juste que l'État cessionnaire supporte une part des dettes dont, à des titres divers, directement ou indirectement, a profité le territoire\* dont il s'enrichit<sup>133</sup>. » Nicolas Politis affirmait de son côté que « l'État qui contracte une dette, soit par emprunt soit autrement, le fait pour le bien général de la nation ; toutes les parties du territoire en profitent<sup>134</sup> ». Et de tirer la même conclusion. De même,

<sup>129</sup> Fauchille, *op. cit.*, p. 351.

<sup>130</sup> D'après le contexte, l'auteur visait l'intégralité du territoire de l'État prédécesseur avant son amputation.

<sup>131</sup> Sack vise ici l'indivisibilité de la République et de son territoire.

<sup>132</sup> A. N. Sack, « La succession aux dettes publiques d'État » (*loc. cit.*), p. 274 à 277.

<sup>133</sup> H. Bonfils, *Manuel de droit international public (droit des gens)*, 5<sup>e</sup> éd., Paris, Rousseau, 1908, p. 117.

<sup>134</sup> N. Politis, *op. cit.*, p. 111.

René Selsosse écrivait que « ces dettes ont été contractées dans un but d'intérêt général et ont servi à réaliser des améliorations dont *les pays annexés ont profité dans le passé* et dont ils profiteront peut-être encore dans l'avenir [...]. Il est juste alors [...] de [...] rembourser [à l'État] la partie de la dette afférente à la province perdue <sup>135</sup> », <sup>136</sup>.

186. Dans la pratique, cette théorie mène à une impasse, car, en vérité, comme il s'agit d'une dette générale de l'État contractée pour les besoins généraux du territoire tout entier, sans destination ou localisation préalable précise dans tel territoire particulier, *le fait d'affirmer que tel emprunt a profité à tel territoire transféré est générateur d'imprécision et d'incertitude*. Il ne donne pas une clef automatique et sûre pour la prise en charge par l'État successeur d'une quote-part juste, et calculable aisément, de la dette générale de l'État prédécesseur. Cette théorie procède en réalité d'une extension du principe de succession aux dettes locales et aux dettes d'État localisées, que l'on examinera plus loin <sup>137</sup> et qui profitent au seul territoire transféré. Une telle extension est douteuse dès lors qu'il s'agit de dette générale de l'État. Elle peut au surplus se révéler injuste dans certains cas de transfert territorial, ce qui détruirait son propre fondement, qui est l'équité et la justice.

### iii) Référence à la force contributive du territoire transféré

187. D'autres théories croient expliquer *pourquoi* une partie de la dette générale serait transmissible, alors qu'elles expliquent seulement *comment* cette opération devrait intervenir. Il en est ainsi des théories qui mettent à la charge de l'État successeur une partie de la dette générale de l'État prédécesseur en se référant d'emblée aux « capacités contributives » du territoire transféré. De telles positions heurtent frontalement la théorie du bénéfice, avec laquelle elles se neutralisent ainsi.

188. La *force contributive* d'un territoire transféré, calculée par exemple par référence aux ressources fiscales et au potentiel économique qu'il procurait antérieurement à l'État prédécesseur, est un critère qui met en défaut la théorie du profit retiré de l'emprunt par le territoire transféré. Un territoire déjà richement doté par la nature et qui aura été rattaché à un autre État peut n'avoir pas beaucoup profité de l'emprunt, mais avoir par contre puissamment contribué par ses ressources fiscales au service de la dette générale de l'État, dans le cadre de l'ancienne solidarité nationale. Si, à la suite de son rattachement à un autre État, il est demandé à cet État successeur de prendre en charge une quote-part de la dette publique nationale de l'État prédécesseur, calculable en fonction des ressources financières qu'il fournissait jusque-là, cela serait inadéquât si l'on s'en tient à la théorie du profit. Le critère

<sup>135</sup> R. Selsosse, *Traité de l'annexion au territoire français et de son démembrement*, Paris, Larose, 1880, p. 168.

<sup>136</sup> Pour tous ces auteurs et d'autres encore, voir les détails donnés par Sack, « La succession aux dettes publiques d'État » (*loc. cit.*), p. 295 et suiv.

<sup>137</sup> Par. 221 et suiv.

de la capacité financière du territoire ne rend pas compte de la proportion dans laquelle ce territoire a pu profiter de l'emprunt.

### iv) Théorie fondée sur la justice et l'équité

189. Cependant, de cette théorie de la « force contributive » du territoire, on glisse vers une autre, fondée sur des considérations de justice et d'équité envers l'État prédécesseur et de sécurité pour les créanciers. On a considéré en effet que le transfert d'un territoire, surtout si celui-ci est riche, aboutit à une perte de ressources pour l'État amoindri. L'État prédécesseur — aussi bien, d'ailleurs, que les créanciers — comptait sur ces ressources. Il n'est que juste et équitable, dit-on, de faire assumer en conséquence à l'État successeur une partie de la dette générale de l'État prédécesseur. Mais on ne sait pas comment elle doit être calculée : certains auteurs recourent à la « capacité contributive », ce qui est logique avec leurs prémisses (qui se réfèrent aux ressources que procurait le territoire), pendant que d'autres s'attachent au bénéfice que le territoire avait retiré de l'emprunt. Ainsi, d'un auteur à l'autre, on retrouve, toujours emmêlées et imbriquées, les mêmes considérations qui se croisent.

190. L'argument de la justice et de l'équité paraît d'autant plus inattendu, chez ces auteurs du XIX<sup>e</sup> siècle ou du début du XX<sup>e</sup>, qu'ils vivaient à l'époque des annexions de provinces par la conquête et par la guerre. De sorte que l'on pouvait se demander comment l'État annexionnaire (qui ne reculait ni devant l'amputation territoriale de son adversaire ni même devant la mise forcée à sa charge d'une rançon ou d'un tribut de guerre) pouvait être de quelque façon sensible à la justice et à l'équité en assumant une partie de la dette générale de l'État qu'il avait géographiquement amoindri. Il y a dans cette construction théorique une certaine irréalité.

### v) Inadéquation de ces théories

191. En résumé, il convient de préciser que les idées de « profit retiré de l'emprunt par le territoire cédé », de « justice et équité » à l'égard de l'État prédécesseur, de « sécurité » pour les créanciers, peuvent certainement jouer un rôle pour certaines catégories de dettes ou dans certains types de succession d'États. Mais, s'agissant du cas du transfert d'une partie de territoire, ces idées ou ces théories restent encore assez largement impuissantes à justifier la transmission à l'État successeur d'une partie de la dette générale de l'État prédécesseur. Ces théories (comme par exemple celle du profit retiré de l'emprunt par le territoire cédé) peuvent par contre être assez explicatives pour les catégories de dettes locales ou localisées, aussi bien dans ce type de succession d'États que dans les autres.

### b) Théories hostiles à une transmission d'une partie de la dette générale

192. D'autres auteurs nient toute existence juridique au principe de la transmissibilité à l'État successeur d'une partie de la dette publique nationale de l'État prédécesseur — toujours lorsqu'il s'agit du transfert d'une partie du territoire. Certains d'entre eux consi-

dèrent que lorsque la succession à une partie de cette dette d'État a lieu, c'est plus pour des considérations politiques ou morales que par respect d'une obligation juridique. On avance deux arguments à l'appui de cette thèse.

i) *Intransmissibilité fondée sur la souveraineté de l'État*

193. Le premier argument est tiré de la nature souveraine de l'État. La souveraineté que l'État successeur exerce sur le territoire détaché n'est pas une souveraineté transmise par l'État prédécesseur : l'État successeur y exerce la sienne propre. En matière de succession d'États, il ne s'agit pas d'une transmission de souveraineté, mais d'une *substitution* d'une souveraineté à une autre. Autrement dit, l'État successeur qui s'agrandit d'une portion de territoire exerce dans celle-ci ses propres droits souverains, et n'entre pas en possession de ceux de l'État prédécesseur, dont en conséquence il ne prend pas à sa charge les obligations et en partie les dettes.

ii) *Intransmissibilité fondée sur la nature de la dette*

194. Le second argument est tiré de la nature de la dette d'État. S'agissant de la dette publique nationale, c'est-à-dire d'une dette générale de l'État, les auteurs qui en refusent la transmissibilité d'une portion à l'État successeur considèrent qu'il s'agit d'une dette *personnelle* de l'État qui l'a contractée, de sorte que lors de la mutation territoriale cette dette personnelle demeure à la charge de l'État territorialement amoindri dès lors qu'il conserve sa personnalité politique malgré la perte territoriale subie. C'est ainsi que le professeur Jèze pouvait écrire :

[...] l'État démembré ou annexé a contracté *personnellement* la dette<sup>1</sup> ; il a pris l'engagement solennel d'en assumer le service *quoi qu'il arrive*. Sans doute, il a compté sur le produit des impôts à retirer de l'*ensemble* du territoire. Le démembrement, au cas d'annexion *partielle*, diminue les ressources avec lesquelles il croyait pouvoir payer sa dette. Mais, *juridiquement*, l'obligation de l'État débiteur ne peut pas être touchée par les variations dans l'étendue de ses ressources.

<sup>1</sup> Il n'est question ici que des dettes *nationales* et non des dettes *locales*. [...] <sup>198</sup>.

<sup>198</sup> Jèze, « L'emprunt dans les rapports internationaux... » (*loc. cit.*), p. 65. Cela n'empêche pas toutefois le même auteur d'écrire dans le même article :

« L'État annexant n'a pas contracté *personnellement* la dette de l'État annexé ou démembré. Il est logique et équitable que, du fait de l'annexion, il ne soit tenu *au maximum* que *propter rem, à cause de l'annexion*. [...] Que comprend, au juste, l'obligation *propter rem* ? C'est la charge qui correspond aux forces contributives des habitants du territoire annexé. » (*Ibid.*, p. 62.)

Jèze se prononce ainsi dans ce passage pour une contribution de l'État successeur en ce qui concerne la dette générale de l'État prédécesseur. Mais voir aussi *ibid.*, p. 70 :

« [...] les contribuables *présents* et *futurs* de chaque portion du territoire de l'État démembré doivent continuer à supporter la charge totale de la dette *quels que soient les événements politiques qui se produisent*, même si l'État annexant ne consent pas à prendre une partie de la dette. [...] Un changement dans l'étendue du territoire ne peut pas faire disparaître l'obligation juridique régulièrement contractée par les autorités publiques compétentes. Les contribuables de l'État démembré, malgré la réduction de l'étendue territoriale et des ressources, restent tenus de l'obligation primitive. »

Et d'ajouter en note que « la plupart des auteurs anglo-américains, *pour le cas d'annexion partielle*, donnent à ce principe une portée absolue, au point qu'ils déclarent que l'État n'est tenu *juridiquement* de prendre *aucune* partie de la dette de l'État démembré<sup>139</sup> ». Par exemple, W. E. Hall écrivait :

[...] the general debt of a State is a personal obligation. [...] With rights which have been acquired and obligations which have been contracted by the old State as personal rights and obligations, the new State has nothing to do. The old State is not extinct<sup>140</sup>.

2. HOSTILITÉ DE LA JURISPRUDENCE À LA TRANSMISSION D'UNE PARTIE DE LA DETTE GÉNÉRALE

195. Le précédent le plus cité en l'espèce est la sentence arbitrale rendue par Eugène Borel le 18 avril 1925 dans l'*Affaire de la dette publique ottomane*. Encore qu'il s'agissait d'un autre type de succession d'États que le transfert d'une partie du territoire d'un État à un autre, puisque l'affaire concernait la répartition de la dette publique ottomane entre des États et territoires détachés de l'Empire ottoman (séparation de plusieurs parties de territoire d'un État avec constitution ou non de nouveaux États), l'espèce est intéressante à rapporter ici en raison de la généralité des expressions employées à dessein par l'arbitre genevois. Celui-ci estimait qu'il n'existait pas d'obligation juridique pour la transmission d'une partie de la dette générale de l'État prédécesseur si elle n'était pas prévue par une disposition conventionnelle.

De l'avis de l'arbitre, a-t-il jugé, il n'est pas possible, malgré les précédents déjà existants, de dire que la puissance cessionnaire d'un territoire est, de plein droit, tenue d'une part correspondante de la dette publique de l'État dont il faisait partie jusqu'alors<sup>141</sup>.

L'arbitre devait affirmer plus nettement encore, dans la même sentence :

*On ne peut considérer comme acquis en droit international positif le principe qu'un État acquérant partie du territoire d'un autre doit en même temps se charger d'une fraction correspondante de la dette publique de ce dernier* \*. Pareille obligation ne peut découler que du traité où l'assume l'État en cause, et elle n'existe que dans les conditions et limites où elle s'y trouve stipulée<sup>142</sup>.

Enfin, Jèze doit être classé parmi les auteurs qui se prononcent pour une transmissibilité *conditionnelle* d'une partie de la dette publique nationale de l'État prédécesseur. Il conclut en effet de la manière suivante :

« En résumé, *en principe* : 1<sup>o</sup> l'État annexant doit prendre une partie de la dette de l'État annexé ; 2<sup>o</sup> cette part doit être calculée d'après les forces contributives du territoire annexé ; 3<sup>o</sup> exceptionnellement, s'il est démontré, de *manière certaine et bona fide*, que les ressources du présent et d'un avenir prochain du territoire annexé ne permettent pas d'assurer le service de la portion de la dette ainsi calculée et mise à la charge de l'État annexant, ce dernier État pourra suspendre ou réduire la dette dans la mesure strictement nécessaire pour obtenir l'assainissement financier désirable. » (*ibid.*, p. 72.)

<sup>139</sup> *Ibid.*, p. 65, note 2.

<sup>140</sup> W. E. Hall, *A Treatise on International Law*, 7<sup>e</sup> éd., Oxford, Clarendon, 1917, p. 93 et 95, cité par Sack, « La succession aux dettes publiques d'État » (*loc. cit.*), p. 287.

<sup>141</sup> Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. I (*op. cit.*), p. 573.

<sup>142</sup> *Ibid.*, p. 571.

## 3. VARIATIONS DE LA PRATIQUE DES ÉTATS

a) *Prise en charge par l'État successeur d'une part de la dette publique nationale de l'État prédécesseur*

196. La doctrine cite dans ce contexte le cas de la Sardaigne, qui, lors de l'annexion de la Lombardie en 1859, aurait pris à sa charge une partie importante de la dette *autrichienne*. On invoque là à tort le Traité de Zurich (10 novembre 1859), lequel imposait à la Sardaigne les trois cinquièmes de la dette *lombarde*, et non pas *autrichienne*. Il ne s'est pas agi de succession à la dette générale de l'État prédécesseur.

Toutefois, par l'effet de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention franco-sarde du 23 août 1860, la France, qui avait obtenu Nice et la Savoie du Royaume de Sardaigne, avait assumé la responsabilité d'une petite partie de la dette sarde.

En 1866, l'Italie avait accepté une partie de la dette pontificale proportionnelle à la population des États de l'Église (Romagne, Marches, Ombrie et Bénévent) que le Royaume d'Italie avait annexés en 1860.

En 1881, la Grèce qui avait incorporé à son territoire la Thessalie, ci-devant ottomane, avait accepté une partie de la dette publique ottomane, correspondant à la capacité contributive de la population de la province annexée (art. 10 du traité du 24 mai 1881).

197. Les nombreux bouleversements territoriaux que l'Europe a connus à la suite de la première guerre mondiale ont posé avec une grande ampleur le problème de la succession d'États aux dettes publiques, que les traités de Versailles, de Saint-Germain-en-Laye et de Trianon ont tenté de régler. Dans ces traités, écrit le professeur Rousseau,

Des *considérations d'ordre politique et économique* ont [...] joué. Les puissances alliées, qui ont pratiquement rédigé seules les traités de paix, n'avaient pas l'intention de détruire entièrement la structure économique des pays vaincus et de les réduire à une totale insolvabilité. C'est là une donnée qui explique que les États vaincus n'aient pas été laissés seuls face à leurs dettes, dont ils auraient été incapables de s'acquitter sans le concours des États successeurs. Mais d'autres éléments ont également été pris en considération, notamment la nécessité d'assurer un traitement privilégié aux créanciers alliés et la difficulté d'aménager un service régulier de la dette en raison de la lourdeur du fardeau des réparations.

On doit enfin observer que la divergence doctrinale traditionnelle sur le caractère obligatoire ou non de la transmission des dettes publiques a déterminé une véritable ligne de clivage entre les États intéressés, en entraînant *une opposition radicale entre la jurisprudence interne des États démembrés et celle des États annexants*<sup>143</sup>.

198. Un principe général de succession aux dettes publiques allemandes a été en conséquence affirmé dans le Traité de Versailles (28 juin 1919), par l'article 254. D'après cette disposition, les puissances auxquelles étaient cédés des territoires allemands devaient assumer le paiement d'une part à fixer de la dette de l'*Empire* allemand, et de celle de l'*État* allemand auquel

le territoire cédé appartenait, telles qu'elles existaient au 1<sup>er</sup> août 1914<sup>144</sup>.

199. Toutefois, le principe ainsi énoncé a souffert diverses exceptions, consignées dans l'article 255 du traité. C'est ainsi que, en considération du refus antérieur de l'Allemagne de supporter, pour l'annexion de l'Alsace-Lorraine en 1871, une part de la dette publique générale de la France, les puissances alliées décidèrent, à la demande de la France, d'exempter en contrepartie celle-ci de toute participation à la dette publique allemande pour la rétrocession de l'Alsace-Lorraine.

200. Isaac Paenson cite le cas d'une participation de l'État successeur à une partie de la dette générale de son prédécesseur. Mais il s'agit d'un cas non conforme au droit international contemporain, puisque le transfert d'une partie de territoire a été réalisé par la force. En effet, le III<sup>e</sup> Reich a assumé une obligation de 10 milliards de couronnes tchécoslovaques, par l'accord qu'il a passé le 4 octobre 1941 avec la Tchécoslovaquie, en participation à la dette générale tchèque (et aussi à la dette localisée pour les *Länder* conquis de Bohême-Moravie et de Silésie). Une partie des 10 milliards couvrait la dette intérieure consolidée de l'État, la dette à court terme de l'État, la dette flottante de celui-ci, ainsi que les dettes des caisses gouvernementales telles que la caisse centrale des assurances sociales, la caisse de l'électricité, de l'eau, des pensions, etc. (ainsi que toutes les dettes des anciennes forces armées tchécoslovaques, à la date du 15 mars 1939, qui sont des dettes d'État et que l'auteur cité place indûment parmi celles des territoires conquis par le Reich)<sup>145</sup>.

201. Le même auteur cite, dans le même contexte de la seconde guerre mondiale, la participation de la Bulgarie à la dette nationale roumaine comme « l'une des obligations — apparemment la plus importante — au titre desquelles la Bulgarie devait payer à la Roumanie un milliard de lei<sup>146</sup> », en vertu de l'accord de Craiova (7 septembre 1940), par lequel la Roumanie avait cédé à la Bulgarie la Dobroudja du sud, où la population bulgare était plus importante que la roumaine.

b) *Exonération de l'Etat successeur de toute fraction de la dette publique nationale de l'Etat prédécesseur*

202. Dans les « Préliminaires de paix entre l'Autriche et la Prusse, d'une part, et le Danemark, d'autre part »,

<sup>144</sup> On excluait par là les dettes de guerre : voir ci-dessus chap. III. L'article 254 du Traité de Versailles [pour référence, v. ci-dessus note 95] se lisait ainsi :

« Les puissances auxquelles sont cédés des territoires allemands devront, sous réserve des dispositions de l'article 255, assumer le paiement de :

« 1<sup>o</sup> Une part de la dette de l'Empire allemand, telle qu'elle était constituée le 1<sup>er</sup> août 1914 [...];

« 2<sup>o</sup> Une part de la dette, telle qu'elle existait au 1<sup>er</sup> août 1914, de l'État allemand auquel le territoire cédé appartenait [...]. »

<sup>145</sup> I. Paenson, *Les conséquences financières de la succession des États*, Paris, Domat-Montchrestien, 1954, p. 112 et 113.

L'auteur se réfère à une annexion irrégulière, et considère au surplus le cas tchécoslovaque comme entrant dans l'hypothèse de la « cession d'une partie de territoire », alors que ce cas était plus complexe, avec éclatement de l'État non seulement par rattachement de territoires à la Hongrie et au Reich, mais encore par création d'États : le prétendu « Protectorat de Bohême-Moravie » et la Slovaquie.

<sup>146</sup> *Ibid.*, p. 115 et 116; voir aussi *passim*, et notamment p. 102.

<sup>143</sup> Ch. Rousseau, *op. cit.*, p. 442.

signés à Vienne le 1<sup>er</sup> mai 1864, figurait un article 3 disposant que :

Les dettes contractées pour le compte spécial soit du Royaume de Danemark, soit d'un des duchés de Slesvig, Holstein et Lauenbourg, resteront respectivement à la charge de chacun de ces pays<sup>147</sup>.

203. A l'époque où l'annexion par conquête avait cours dans le monde, la Russie avait repoussé toute succession à une part de la dette publique turque pour les territoires conquis par elle sur l'Empire ottoman. Ses plénipotentiaires firent en effet la distinction entre le transfert d'une partie de territoire réalisée par arrangement, donation ou échange (qui pouvait donner lieu éventuellement à une prise en charge d'une partie de la dette générale) et le transfert territorial qui se réalisait par voie de conquête, admise à l'époque, et qui n'ouvrait aucunement un droit à l'allègement du fardeau de la dette de l'État prédécesseur. Ainsi, à la séance du 10 juillet 1878 du Congrès de Berlin, le plénipotentiaire turc Carathéodory Pacha proposa la résolution suivante : « La Russie assumera la part de la dette publique ottomane afférente aux territoires qui sont annexés au territoire russe en Asie. »

On lit dans le compte rendu de la séance :

Le comte Schouvaloff répond qu'il se croyait fondé à considérer comme admis que, s'il y a répartition de dettes pour les territoires qui se détachent par voie d'arrangement, de donation ou d'échange de la contrée dont ils faisaient partie intégrante, il n'y en a point là où il y a une conquête. Son Excellence ajoute que la Russie est conquérante en Europe et en Asie. Elle n'a rien à payer pour les territoires et ne saurait être en rien solidaire de la dette turque. Le prince Gortchakoff déclare opposer à la demande de Carathéodory Pacha le refus le plus catégorique, et ne peut même dissimuler l'étonnement qu'elle lui inspire.

Le Président, en présence de l'opposition des plénipotentiaires de Russie, ne peut que reconnaître l'impossibilité de donner suite à la proposition ottomane<sup>148</sup>.

204. Une partie de la doctrine a donné le cas de l'annexion d'une partie du territoire mexicain par les États-Unis d'Amérique comme exemple d'une participation aux dettes générales de l'État prédécesseur. Le Fur écrivait en effet que

Les États-Unis [...] ont reconnu ce principe à diverses reprises au moment de l'entrée dans l'Union des divers États qui la composent ; ils l'ont fait notamment à une époque relativement récente encore, au moment de l'annexion du Texas. C'est à l'occasion de cette annexion que le président Tyler, en 1844, dans un message adressé aux Chambres, s'exprimait en ces termes : « Nous ne pouvons pas honorablement prendre les terres sans prendre à notre charge le paiement complet de toutes les dettes qui pèsent sur elle. »<sup>149</sup>.

Il y a, semble-t-il, confusion dans le point de vue de l'auteur. Effectivement, l'Union a pris en charge les dettes des divers États qui la composent, mais il s'agissait d'une unification d'États ou d'une fédération. Le cas de l'incorporation du Texas est très différent,

puisqu'il s'agit là vraiment d'un transfert d'une partie du territoire d'un État à un autre.

Or, dans ce cas, la réalité a paru au Rapporteur spécial un peu différente par les solutions retenues. En effet, le traité conclu à Guadalupe Hidalgo le 2 février 1848 entre les États-Unis d'Amérique et le Mexique<sup>150</sup> disposait en son article XII, al. 1<sup>er</sup>, que

In consideration of the extension acquired by the boundaries of the United States, as defined in the fifth article of the present Treaty, the Government of the United States engages to pay to that of the Mexican Republic the sum of fifteen millions of dollars.

On voit ainsi que la somme versée par les États-Unis n'avait aucun rapport avec une quelconque participation de leur part à une fraction de la dette publique nationale mexicaine. C'est l'extension des frontières territoriales des États-Unis aux dépens du Mexique qui, dans le traité, a justifié ce versement.

Il est vrai que le traité considéré comporte deux autres articles, les articles XIII et XIV<sup>151</sup> sur lesquels s'était fondé Le Fur pour conclure à la prise en charge d'une partie de la dette publique nationale mexicaine par les États-Unis. Toutefois, de l'avis du Rapporteur spécial, il ne s'agissait pas de cela.

205. Le traité de paix conclu à Vienne le 3 octobre 1866, par lequel l'Autriche cédait à l'Italie la région lombardo-vénitienne, avait décidé, en son article VI, que

« Le Gouvernement italien prendra à sa charge » : 1<sup>o</sup> la partie de la dette de la Caisse lombardo-vénitienne mise à la charge de l'Autriche par la Convention de Milan de 1860 pour l'exécution du Traité de Zurich ; 2<sup>o</sup> les dettes nouvelles de la Caisse lombardo-vénitienne, depuis le 4 juin 1859 ; 3<sup>o</sup> une somme de 35 millions de florins, valeur autrichienne, pour la part d'un emprunt de 1854 relatif à la Vénétie, et pour le prix du matériel de guerre non transportable<sup>152</sup>.

On voit ici que, par traité, certaines dettes d'État assumées antérieurement par le Gouvernement autrichien et se rapportant au territoire transféré, la Lombardie-Vénétie, ont été mises, ainsi que d'autres dettes, à la charge de l'État italien successeur.

206. Le Traité de Francfort (10 mai 1871) entre la France et la Prusse, par lequel l'Alsace et la Lorraine

<sup>150</sup> Voir G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Gottingue, Dieterich, 1856, t. XIV, p. 7.

<sup>151</sup> « Art. XIII. — The United States engage, moreover, to assume and pay to the claimants all the amounts now due them, and those hereafter to become due, by reason of the claims already liquidated and decided against the Mexican Republic, under the conventions between the two Republics, severally concluded on the 11th day of April 1839 and on the 30th day of January 1843, so that the Mexican Republic shall be absolutely exempt for the future, from all expense whatever on account of the said claims.

« Art. XIV. — The United States do furthermore discharge the Mexican Republic from all claims of citizens of the United States, not heretofore decided against the Mexican Government, which may have arisen previously to the date of the signature of this Treaty; which discharge shall be final and perpetual, whether the said claims be rejected or be allowed by the Board of Commissioners provided for in the following article, and whatever shall be the total amount of those allowed. »

<sup>152</sup> Voir G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Gottingue, Dieterich, 1873, t. XVIII, p. 406.

<sup>147</sup> G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Gottingue, Dieterich, 1869, t. XVII, p. 470 et suiv.

<sup>148</sup> Protocole n<sup>o</sup> 17 du Congrès de Berlin sur les affaires d'Orient, in A. J. H. de Clercq, *Recueil des traités de la France*, Paris, Durand, 1881, t. XII (1877-1880), p. 300. C'était exactement la politique suivie par les autres puissances européennes en cas de conquête.

<sup>149</sup> Le Fur, *loc. cit.*, p. 622.

passèrent à l'Allemagne, était volontairement muet sur la prise en charge par l'État successeur d'une partie de la dette générale française. Le prince von Bismark, qui avait au surplus imposé à la France, après sa défaite de Sedan, le versement d'une indemnité de guerre de 5 milliards de francs, s'était catégoriquement refusé à assumer une quote-part de la dette publique nationale française en proportion de l'importance des territoires détachés de la France<sup>153</sup>. La cession de l'Alsace-Lorraine en 1871 à l'Allemagne, franche et libre de toute part contributive dans la dette publique de la France, a eu, comme on l'a vu<sup>154</sup>, pour effet symétrique de réaliser plus tard une rétrocession à la France des mêmes provinces, également franche et quitte de toutes dettes publiques, d'après les articles 55 et 255 du Traité de Versailles.

207. Quand, par le Traité d'Ancón (20 octobre 1883), le Chili réalisa sur le Pérou l'annexion de la province de Tarapaca, il refusa de prendre la responsabilité de la moindre partie de la dette publique nationale péruvienne. Cependant, des litiges étant survenus entre les deux pays au sujet de l'exécution de ce traité, un autre traité signé entre eux à Lima le 3 juin 1929 a confirmé l'exemption du Chili de toute partie de la dette générale péruvienne<sup>155</sup>.

En 1905, aucune partie de la dette publique russe ne fut transférée au Japon avec la partie méridionale de l'île de Sakhaline.

208. Après la seconde guerre mondiale, la tendance de la pratique des États a rompu avec les solutions retenues à la fin de la première guerre mondiale. Contrairement aux traités de 1919, ceux qui furent conclus après 1945 exclurent en général les États successeurs de toute responsabilité pour une fraction de la dette publique nationale de l'État prédécesseur. C'est ainsi que le Traité de paix avec l'Italie (10 février 1947) a écarté toute succession aux dettes de l'État prédécesseur, notamment pour Trieste<sup>156</sup>, sauf pour ce qui concerne les porteurs de titres de ces dettes

<sup>153</sup> Le fait pour le prince von Bismark d'avoir affecté de réduire la rançon de guerre en la fixant d'abord à 6 milliards ne doit pas faire illusion et ne correspond pas à une prise en charge d'une partie de la dette générale de la France. Cette prétendue concession du prince von Bismark fut exploitée plus tard par M. d'Arnim aux conférences de Bruxelles, le 26 avril 1871, pour écarter toute participation de l'Allemagne à la dette publique générale de la France.

<sup>154</sup> Voir *supra* par. 199.

<sup>155</sup> Mais des dépôts de guano situés dans la province transférée au Chili avaient, semble-t-il, servi à garantir la dette publique péruvienne à l'égard d'États étrangers comme la France, l'Italie, le Royaume-Uni ou les États-Unis d'Amérique. Des réclamations étant intervenues contre l'État successeur pour le maintien de la sûreté et la prise en charge d'une partie de la dette générale péruvienne gagée sur cette richesse du territoire transféré, un tribunal arbitral franco-chilien conclut à l'inexistence de tout gage, sûreté ou hypothèque au profit des États créanciers, motif pris de ce que leurs droits résultaient de contrats *privés* passés entre le Pérou et certains ressortissants de ces États créanciers (sentence arbitrale de Rapperswill, du 5 juillet 1901). Voir Feilchenfeld, *op. cit.*, p. 321 à 329, et D. P. O'Connell, *The Law of State Succession*, Cambridge, University Press, 1956, p. 167 à 170. En tout état de cause, le Traité de Lima, cité ci-dessus, a confirmé l'exonération du Chili en tant qu'État successeur.

<sup>156</sup> Pour référence, v. ci-dessus note 101.

établis dans le territoire cédé. De la même manière, le rattachement à la France de Tende et de La Brigue, ci-devant italiens, est intervenu sans aucune participation française à la dette publique nationale de l'Italie<sup>157</sup>. Dans ces conditions, il ne s'agit plus de la dette générale de l'État prédécesseur mais de la dette spéciale de celui-ci, affectée au territoire cédé, et à laquelle le Rapporteur spécial consacrerait quelques développements plus loin<sup>158</sup>.

#### 4. CONCLUSIONS GÉNÉRALES

##### a) *Inexistence d'une norme générale de transfert d'une partie de la dette*

209. Le refus de l'État successeur d'assumer une part de la dette générale de l'État prédécesseur semble prévaloir dans la doctrine, la jurisprudence et la pratique des États. Des considérations de politique ou d'opportunité ont certes joué quelque peu dans ce refus, mais elles semblent avoir été plus présentes encore dans les cas où l'État successeur a fini par prendre en charge une fraction de la dette générale de l'État prédécesseur, comme ce fut l'occasion dans les traités de paix mettant fin à la première guerre mondiale. En tout état de cause, il faut aussi reconnaître le fait que la masse de précédents conventionnels dont on dispose est en majeure partie composée de traités mettant fin à une situation de guerre; or, il est à présumer fortement que ce n'est pas dans un tel contexte que les États expriment un consentement libre ou sont enclins à faire leur part aux exigences de la justice, de l'équité ou même du droit, s'il existe.

210. Quoi qu'il en soit, le refus de l'État successeur d'assumer une part de la dette publique nationale de l'État prédécesseur paraît avoir la logique pour lui, comme le remarque Cavaré, encore que l'auteur convienne que cette façon de voir soit « dure pour l'État cédant, qui est dépouillé d'une partie de ses biens sans être allégé de sa dette, alors que l'État cessionnaire s'enrichit ou s'agrandit sans qu'augmentent corrélativement ses charges<sup>159</sup> ». Mais, pour éviter cette situation, on chercherait vainement l'existence d'une règle incontestable de droit international. Reste l'équité, peut-être. Elle résout le problème, mais en crée d'autres...

##### b) *Problèmes consécutifs aux exigences d'équité*

211. A supposer que l'équité, la morale et la justice recommandent, en l'absence d'une règle de droit international, de faire supporter par l'État successeur une partie de la dette générale de l'État prédécesseur comment déterminer cette contribution. Si on exclut naturellement les dettes de guerre (qu'il serait inéligant, voire odieux, de faire assumer par l'État successeur — surtout si c'est lui qui a subi cette guerre),

<sup>157</sup> Cependant, la France a pris en charge la dette d'État émise antérieurement à l'entrée en guerre, à des fins non militaires et ayant bénéficié à Tende et à La Brigue sur le plan des travaux publics ou des services administratifs civils (cf. *infra* par. 234).

<sup>158</sup> Voir *infra* par. 221 à 238.

<sup>159</sup> L. Cavaré, *op. cit.*, p. 380.



on ne voit pas quel critère de « finalité » permettrait de mettre à la charge de l'État successeur tel emprunt plutôt que tel autre, puisqu'il s'agit par définition de la dette générale de l'État.

212. La doctrine et la pratique des États ont recouru tour à tour à des critères de répartition fondés soit sur le chiffre de la population habitant le territoire transféré, soit sur l'étendue de ce territoire, soit encore sur la quote-part d'impôts payés par lui. Le Rapporteur spécial a observé une préférence plus marquée pour cette dernière formule, qui paraît moins arbitraire, car il existe une corrélation nécessaire entre la dette publique nationale et les impôts supportés par les habitants. Les impôts constituent en quelque sorte la « garantie » de la dette générale de l'État. Comme l'avait écrit Jèze, les emprunts ne sont que des « anticipations de recettes d'impôts à payer par les générations futures <sup>160</sup> ».

213. Ce pourrait donc être sur la base du critère fiscal, c'est-à-dire de la proportion des impôts supportés par le territoire transféré, que l'on déterminerait la fraction de la dette générale à faire supporter par l'État successeur. Il est possible d'affiner davantage le critère, en se référant plutôt à celui des capacités contributives du territoire transféré, dont la base fiscale n'est qu'un des aspects. Cette dernière formule associerait à la fiscalité le potentiel économique du territoire transféré, le tout rapporté aux capacités productives et contributives de l'ensemble du territoire de l'État prédécesseur.

#### c) Propositions du Rapporteur spécial

214. (A) Au terme de cet examen concernant le sort de la dette générale de l'État prédécesseur en cas de transfert d'une partie du territoire de celui-ci, le Rapporteur spécial reste encore sur sa faim. Aucune solution n'impose irrésistiblement son évidence. Au point que le Rapporteur spécial serait fortement enclin, en toute honnêteté, à proposer à la CDI deux textes différents consignant chacun l'une des deux solutions opposées concevables. Il s'en remettrait à plus de science et de sagesse qu'il n'en a, en abandonnant le choix final à la Commission.

Les deux articles, en sens contraire l'un au regard de l'autre, pourraient avoir la rédaction suivante :

#### Article Y. — Exonération de l'État successeur de toute participation à la dette générale de l'État prédécesseur

Lorsqu'une partie du territoire d'un État est transférée par cet État à un autre, l'État successeur n'assume aucune part de la dette générale de l'État prédécesseur, sauf disposition conventionnelle contraire <sup>161</sup>.

#### Article Z. — Contribution de l'État successeur à une part de la dette générale de l'État prédécesseur

Lorsqu'une partie du territoire d'un État est transférée par cet

État à un autre, la contribution de l'État successeur à la dette générale de l'État prédécesseur est réglée conventionnellement.

En l'absence de traité, l'État successeur assume une part de la dette générale de l'État prédécesseur proportionnelle à la capacité contributive du territoire transféré.

215. Ces deux articles seraient précédés par un article X qui aurait pour objet de définir la dette générale de l'État. Il serait par la suite regroupé avec d'autres articles définitionnels pour constituer un chapitre consacré à la définition des « expressions employées ». Pour l'instant, on pourrait le rédiger comme suit :

#### Article X. — Définition de la dette générale de l'État

Aux fins des présents articles, la dette générale de l'État est une dette d'État contractée par un organe central d'État pour la satisfaction des besoins généraux de l'État.

216. (B) Cependant, le Rapporteur spécial a montré ici et là, l'importance des considérations politiques dans le règlement de ces problèmes. C'est un paramètre d'incertitude. Il convient d'y ajouter un autre facteur, qui tient à la nature même de ce type particulier de succession d'États. C'est le moment de rappeler que ce qui fait la difficulté dans le cas d'un transfert d'une partie de territoire, c'est bien le fait que l'hypothèse peut couvrir un transfert aussi bien insignifiant que considérable. S'il est exact que le cas couvre effectivement celui d'une rectification mineure de frontières, il est non moins vrai que ce type de succession vise aussi des cas où de très grands territoires sont touchés et de vastes provinces concernées. C'est cette situation — qui tient à l'importance considérable de la mutation territoriale intervenue, ou au contraire à l'insignifiance de la parcelle de territoire concernée — qui donne sa double tonalité ou son « ambivalence » et, partant, sa difficulté au cas spécifique du transfert d'une partie d'un territoire d'un État à un autre. Il faut ajouter aussi que l'étendue territoriale est souvent sans rapport avec la richesse de ce territoire, de sorte que quelques kilomètres carrés transférés par un État peuvent constituer pour lui une perte importante au plan économique et financier, à raison des ressources du sol et du sous-sol, de la densité de la population et de divers autres facteurs positifs propres au territoire transféré.

217. S'il se révèle, en conséquence, que les pertes subies par l'État prédécesseur sont insignifiantes ou relativement négligeables (eu égard moins à l'étendue du territoire transféré qu'à sa capacité contributive limitée), c'est une règle du type de celle contenue dans l'article Y qui répondra à la logique ainsi qu'à la simplicité. Dans le cas contraire, les dispositions de l'article Z répondraient mieux au vœu de justice et d'équité. Or, il s'agissait bien de cela dans tous les cas où cette solution avait été retenue dans l'histoire diplomatique. Le Rapporteur spécial entend souligner par là le fait que l'existence d'une règle de droit international portant succession à une fraction de la dette générale de l'État prédécesseur n'était pas et n'est toujours pas démontrée.

218. Peut-on établir un pont entre l'article Y, plus adapté au cas de transfert territorial économiquement

<sup>160</sup> Jèze, « L'emprunt dans les rapports internationaux... » (*loc. cit.*), p. 70.

<sup>161</sup> On peut ajouter : ou à moins que tout ou partie de cette dette générale ne soit assorti de gages, sûretés et hypothèques situés sur le territoire transféré.



négligeable, et l'article Z, plus conforme aux exigences d'un rattachement territorial plus significatif? Le point commun, qui permettrait de fusionner les articles Y et Z, serait la mesure de la « capacité contributive » du territoire transféré, ou plus exactement, par corrélation, la part que ce territoire prenait, antérieurement, dans le fardeau de la dette générale de l'État prédécesseur. Selon que cette part était négligeable ou au contraire très significative, la solution devrait s'inspirer de l'article Y ou de l'article Z.

219. (C) On pourrait alors tenter une relative synthèse des deux articles Y et Z de la manière suivante :

*Article YZ. — Conditions de contribution de l'État successeur à une fraction de la dette générale de l'État prédécesseur*

Lorsqu'une partie du territoire d'un État est transférée par cet État à un autre, la contribution de l'État successeur à la dette générale de l'État prédécesseur est réglée conventionnellement.

En l'absence de traité, l'État successeur n'est tenu à une part de la dette générale de l'État prédécesseur que si la capacité contributive du territoire transféré était d'une importance significative pour l'État prédécesseur.

En ce cas, la part de la dette générale de l'État prédécesseur supportée par l'État successeur est fonction de la contribution antérieure du territoire transféré aux ressources financières de l'État prédécesseur.

220. Toutefois, pour évaluer le degré de « fiabilité » de l'article YZ ci-dessus, il convient de ne pas perdre de vue un aspect important. S'il est vraisemblablement juste et équitable de songer à ne pas priver l'État prédécesseur d'une contribution importante sur laquelle il avait toujours compté tant qu'il étendait sa souveraineté sur la partie de territoire qu'il a dû transférer, il est non moins juste et équitable de se souvenir que le territoire transféré doit aussi réserver ses capacités contributives à l'État auquel il s'incorpore, dans le cadre d'une nouvelle solidarité nationale.

**C. — Dette spéciale d'État profitant exclusivement au territoire cédé (dette d'État localisée)**

1. POSITION DE LA DOCTRINE

221. Rappelons que les dettes visées dans cette section sont des dettes d'État contractées par le gouvernement central pour le compte de l'État tout entier, mais spécialement consacrées à des besoins concrets, de sorte que l'emprunt correspondant a pu se matérialiser par une réalisation *dans le territoire transféré* : creusement d'un canal, construction d'un chemin de fer, édification d'un port, installation d'un organisme à caractère national (institut de recherche, par exemple), etc. Ce sont des dettes nationales dont le débiteur est l'État. Appleton les dénommait et les définissait ainsi :

On entend par *dettes relatives à la province cédée* \*, non pas les dettes provinciales, mais celles que l'État lui-même a contractées dans l'intérêt exclusif de la province<sup>162</sup>.

<sup>162</sup> H. Appleton, *Des effets des annexions de territoires sur les dettes de l'État démembré ou annexé et sur celles des provinces, départements, etc., annexés*, Paris, Larose, 1895, p. 156.

222. L'individualisation de ces dettes peut se révéler malaisée en pratique. Sack écrit :

[...] on ne peut pas toujours établir avec précision : a) la destination de chaque emprunt particulier au moment où il est conclu; b) le caractère de son utilisation effective; c) le lieu auquel la dépense respective doit être imputée [...]; d) si telle ou telle dépense a effectivement servi les intérêts du territoire en question<sup>163</sup>.

223. La théorie la plus couramment — et peut-être la plus légèrement — admise est que la dette spéciale d'État qui profite exclusivement au territoire cédé doit être attribuée au territoire transféré, dans l'intérêt duquel elle a été contractée. Elle passerait, dit-on, avec le territoire transféré « en vertu d'une sorte de droit de suite<sup>164</sup> ». Encore ne fait-on pas avec toute la netteté souhaitable la distinction entre les dettes d'État contractées dans l'intérêt particulier d'une fraction de territoire et les dettes locales proprement dites, qui, elles, ne sont pas contractées par l'État. Or, le fait d'affirmer qu'elles suivent le sort du territoire comme par l'effet d'un droit de suite et qu'elles restent à la charge du territoire transféré laisse supposer qu'*avant* le transfert du territoire elles étaient déjà à la charge de celui-ci, ce qui n'est pas le cas pour les dettes d'État localisées, lesquelles étaient en principe à la charge du budget central de l'État. On relève finalement trop d'impropriétés de termes et trop d'approximations pour un cas, celui du sort de la dette *spéciale* d'État, qui est somme toute moins difficile à résoudre que celui qui concerne le devenir de la dette *générale* de l'État.

224. Il semble bien en effet que, *grosso modo*, les auteurs soient d'accord pour mettre à la charge de l'État successeur la dette spéciale de l'État prédécesseur individualisée et identifiée par une réalisation dans le territoire transféré. Il s'agit bien d'imputer la dette à l'État successeur, et non pas au territoire transféré, qui ne l'avait jamais assumée directement dans l'ordre juridique ancien et à qui il n'y a pas de raison de la faire assumer dans l'ordre juridique nouveau. On peut d'ailleurs affirmer que si le territoire transféré avait antérieurement la charge de cette dette, on ne serait pas à coup sûr en présence d'une *dette d'État* spécialement contractée par le gouvernement central dans l'intérêt ou pour les besoins du territoire concerné. Ce serait plutôt une dette locale contractée et prise en charge par la circonscription territoriale elle-même. C'est là une hypothèse tout à fait différente.

2. PRATIQUE DES ÉTATS

225. La pratique des États montre qu'en général on a en fait presque toujours accepté de faire imputer la dette spéciale d'État à l'État successeur.

a) *Prise en charge par l'État successeur de la dette spéciale d'État contractée dans l'intérêt exclusif du territoire transféré (ou gagée sur les ressources de ce territoire)*

226. En 1735, l'empereur Charles VI emprunta à des financiers et marchands londoniens un million

<sup>163</sup> Sack, « La succession aux dettes publiques d'État » (*loc. cit.*), p. 292.

<sup>164</sup> Selon l'expression de Despagnet, *op. cit.*, p. 109.

d'écus gagés sur les revenus du duché de Silésie. Lorsqu'en 1740, il mourut, Frédéric II de Prusse reçut de Marie-Thérèse ce duché par les Traités de Breslau et de Berlin. Par le second traité, daté du 28 juillet 1742, Frédéric II s'était engagé à assumer cette dette d'un souverain (nous dirions aujourd'hui dette d'État) qui pesait sur cette province par le fait du gage qui avait été consenti.

227. Deux articles du Traité de paix entre l'Empereur d'Autriche et la France signé le 17 octobre 1797 à Campoformio réglaient vraisemblablement le problème des dettes d'État contractées dans l'intérêt des provinces belges ou gagées sur celles-ci, au moment de la cession de ces territoires par l'Autriche à la France :

*Art. IV.* — Toutes les dettes hypothéquées, avant la guerre, sur le sol des pays énoncés dans les articles précédents, et dont les contrats seront revêtus des formalités d'usage, seront à la charge de la République française.

*Art. X.* — Les pays cédés, acquis ou échangés par le présent traité porteront à ceux auxquels ils demeureront les dettes hypothéquées sur leur sol<sup>165</sup>.

228. Ces deux articles, comme d'autres similaires dans d'autres traités, se réfèrent sans plus de précision à des « dettes hypothéquées sur le sol » d'une province. Cette hypothèque peut avoir été le fait soit de l'autorité centrale pour des dettes d'État, soit de l'autorité provinciale pour des dettes locales. Mais le contexte laisse supposer qu'il s'agit bien de dettes d'État, puisque des contestations se sont élevées précisément du fait que les provinces considérées n'avaient pas donné leur consentement à ces dettes. La France avait en effet refusé, sur cette base, d'assumer la dette d'État dite « austro-belge », qui datait de l'époque de la domination autrichienne<sup>166</sup>.

229. En conséquence de quoi, d'ailleurs, la France, l'Allemagne et l'Autriche faisaient figurer dans le Traité de Lunéville (9 février 1801) un article VIII ainsi rédigé :

Dans tous les pays cédés, acquis ou échangés par le présent traité, il est convenu, ainsi qu'il avait été fait par les articles IV et X du Traité de Campo-Formio, que ceux auxquels ils appartiendront se chargeront des dettes hypothéquées sur le sol desdits pays; mais attendu les difficultés qui sont survenues à cet égard sur l'interprétation desdits articles du Traité de Campo-Formio, il est expressément entendu que la République française ne prend à sa charge que les dettes résultant d'emprunts formellement consentis par les États des pays cédés ou des dépenses faites pour l'administration effective desdits pays<sup>167</sup>. [Les « États » ne signifient pas ici une entité étatique, mais des organes provinciaux.]

230. Le Traité de paix du 9 juillet 1807 signé à Tilsit entre la France et la Prusse obligeait l'État successeur quant aux dettes contractées par l'ancien souverain

pour ou dans les territoires cédés. Son article 24 se lisait comme suit :

Les engagements, dettes et obligations de toute nature que S. M. le Roi de Prusse a pu avoir, prendre et contracter [...] comme possesseur \* des pays, territoires, domaines, biens et revenus que Sa dite Majesté cède, ou auxquels elle renonce par le présent traité, seront à la charge des nouveaux possesseurs [...] <sup>168</sup>.

L'article 9 du Traité du 26 décembre 1805 conclu entre l'Autriche et la France disposait que S.M. l'Empereur d'Allemagne et d'Autriche « restera libre de toute obligation par rapport à toutes dettes quelconques que la Maison d'Autriche aurait contractées, à raison de la possession \*, et hypothéquées sur le sol des pays auxquels elle renonce par le présent traité <sup>169</sup> ».

De même, on peut lire dans l'article 8 du traité du 11 novembre 1807 passé entre la France et la Hollande que « les engagements, dettes et obligations de toute nature que Sa Majesté le Roi de Hollande a pu avoir, prendre et contracter comme possesseur des villes et territoires cédés seront à la charge de la France [...] <sup>170</sup> ». L'article 14 du traité du 28 avril 1811 entre la Westphalie et la Prusse est exactement calqué sur le précédent <sup>171</sup>.

231. L'article VIII du Traité de Lunéville (9 février 1801) servira de modèle à l'article V du Traité de Paris entre la France et le Wurtemberg du 20 mai 1802, dans lequel on lit que « l'article VIII du Traité de Lunéville, concernant les dettes hypothéquées sur le sol des pays de la rive gauche du Rhin, servira de base et règle à l'égard de celles dont les possessions et pays compris dans la cession de l'article II du présent traité sont grevés <sup>172</sup> ». Le Traité du 14 novembre 1802 conclu entre la République batave et la Prusse contient aussi un article IV similaire <sup>173</sup>. De même, l'article XI du Traité du 22 septembre 1815 entre le roi de Prusse et le Grand Duc de Saxe-Weimar-Eisenach disposait que « Son Altesse Royale assume [les dettes] [...] spécialement hypothéquées sur les districts cédés <sup>174</sup> ».

232. L'article IV du traité conclu entre le Danemark et la Prusse le 4 juin 1815 disposait que « S.M. le Roi du Danemark s'engage à se charger des obligations que S.M. le Roi de Prusse a contractées par rapport au duché de Lauenbourg \* par les articles 4, 5 et 9

<sup>165</sup> A. J. H. de Clercq, *Recueil des traités de la France*, Paris, Durand, 1880, t. II (1803-1815), p. 221; G. F. de Martens, éd., *Recueil...*, 1835, t. VIII, p. 666; Descamps et Renault, *op. cit.*, p. 184.

<sup>166</sup> De Clercq, *Recueil des traités de la France*, t. II (*op. cit.*), p. 147 et 148; de Martens, éd., *Recueil...*, t. VIII (*op. cit.*), p. 391; Descamps et Renault, *op. cit.*, p. 153.

<sup>167</sup> De Clercq, *Recueil...*, t. II (*op. cit.*), p. 241; de Martens, éd., *Recueil...*, t. VIII (*op. cit.*), p. 720.

<sup>168</sup> De Martens, éd., *Nouveau Recueil de traités*, Gottingue, Dieterich, 1817, t. I<sup>er</sup>, p. 367.

<sup>169</sup> De Clercq, *Recueil...*, t. I<sup>er</sup> (*op. cit.*), p. 582; de Martens, éd., *Recueil des principaux traités*, Gottingue, Dieterich, 1831, t. VII, p. 430.

<sup>170</sup> De Martens, éd., *Recueil...*, t. VII (*op. cit.*), p. 427 et 428.

<sup>171</sup> De Martens, éd., *Nouveau Recueil de traités*, Gottingue, Dieterich, 1831, t. III, p. 330; Descamps et Renault, *op. cit.*, p. 513.

<sup>165</sup> A. J. H. de Clercq, *Recueil des traités de la France*, Paris, Durand, 1880, t. I<sup>er</sup> (1713-1802), p. 336 et 337; G. F. de Martens, éd., *Recueil des principaux traités*, Gottingue, Dieterich, 1829, t. VI, p. 422 et 423.

<sup>166</sup> Cf. A. N. Sack, « La succession aux dettes publiques d'État » (*loc. cit.*), p. 268 et 269.

<sup>167</sup> De Clercq, *Recueil des traités de la France*, t. I<sup>er</sup> (*op. cit.*), p. 426 et 427; G. F. de Martens, éd., *Recueil des principaux traités*, Gottingue, Dieterich, 1831, t. VII, p. 299; baron Descamps et L. Renault, *Recueil international des traités du XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Rousseau, t. I<sup>er</sup> (1801-1825), p. 3.

du Traité conclu le 29 mai 1815 entre la Prusse et S.M. britannique, roi de Hanovre [...] <sup>175</sup> ».

L'Accord franco-autrichien du 20 novembre 1815, dont les vingt-six articles étaient consacrés uniquement au règlement de problèmes de dettes, mettait à la charge de l'État successeur les dettes inscrites « au grand livre de la dette publique de France » (dettes d'État, mais qui étaient « spécialement hypothéquées dans leur origine sur des pays qui ont cessé d'appartenir à la France, ou contractées pour leur administration intérieure » (art. VI) <sup>176</sup>.

233. Encore qu'il s'agisse d'une annexion forcée et irrégulière de territoire, on peut citer le cas de la prise en charge par le III<sup>e</sup> Reich, en vertu de l'Accord du 4 octobre 1941, des dettes contractées par la Tchécoslovaquie pour l'achat de chemins de fer privés dans les *Länder* conquis sur elle par le III<sup>e</sup> Reich <sup>177</sup>. Ce genre de dettes semble avoir une origine gouvernementale et une destination locale.

234. Après la seconde guerre mondiale, la France, qui a obtenu sur l'Italie le rattachement de Tende et de La Brigue, n'a accepté de prendre en charge une fraction de la dette italienne qu'à la quadruple condition a) que cette dette ait été imputable à des travaux publics ou à des services administratifs civils dans les territoires transférés; b) que cette dette ait été émise avant l'entrée en guerre et qu'elle n'ait pas été destinée à des buts militaires; c) que les territoires transférés en aient bénéficié; d) que les porteurs de titres de cette dette résident dans les territoires transférés.

235. La succession aux dettes spéciales d'État ayant servi aux besoins d'un territoire déterminé sera d'autant plus assurée qu'il s'agira de dettes assorties de sûretés particulières. L'État prédécesseur peut avoir gagé sa dette spéciale par des ressources fiscales en provenance du territoire qu'il perdra, ou par une hypothèque consentie sur un bien situé dans le territoire considéré (forêts, mines, chemins de fer, etc.). Dans les deux cas, on admet généralement la succession à ces dettes.

C'est bien rarement que l'on observe des cas d'intransmissibilité de la dette spéciale d'État ayant servi aux besoins particuliers d'un territoire transféré.

<sup>175</sup> De Martens, éd., *Nouveau Recueil...*, 1887, t. II, p. 350; Descamps et Renault, *op. cit.*, p. 426.

<sup>176</sup> De Martens, éd., *Nouveau Recueil...*, t. II (*op. cit.*), p. 723; Descamps et Renault, *op. cit.*, p. 531. Voir aussi l'article 5 du Traité du 14 octobre 1809 entre la France et l'Autriche concernant les dettes hypothéquées sur les territoires cédés par l'Autriche à la France (Haute-Autriche, Carniole, Carinthie, Istrie) [de Clercq, *Recueil...*, t. II (*op. cit.*), p. 295; de Martens, éd., *Nouveau Recueil...*, t. I<sup>er</sup> (*op. cit.*), p. 213], l'article VII du Traité du 3 juin 1814 entre l'Autriche et la Bavière (de Martens, éd., *Nouveau Recueil...*, t. II [*op. cit.*], p. 21), l'article IX du Traité du 18 mai 1815 entre la Prusse et la Saxe (de Clercq, *Recueil...*, t. II [*op. cit.*], p. 520 et 521; de Martens, éd., *Nouveau Recueil...*, t. II [*op. cit.*], p. 277 et 278), l'article XIX du Traité de cession du 16 mars 1816 par lequel le royaume de Sardaigne cédait en Savoie à la Suisse divers territoires incorporés au canton de Genève (de Martens, éd., *Nouveau Recueil...*, Gottingue, Dieterich, 1880, t. IV, p. 223; Descamps et Renault, *op. cit.*, p. 555).

<sup>177</sup> Paenson, *op. cit.*, p. 113.

b) *Refus de l'État successeur d'assumer la dette spéciale d'État contractée pour les besoins particuliers du territoire transféré (ou gagée sur les ressources de ce territoire)*

236. Si l'article 254 du Traité de Versailles avait posé le principe général de succession aux dettes publiques de l'État prédécesseur, l'article 255 du même traité y avait apporté quelques exceptions <sup>178</sup>. C'est ainsi que, pour tous les territoires cédés (outre l'Alsace-Lorraine), la dette de l'Empire ou des États allemands correspondant à des dépenses effectuées par l'Empire ou les États allemands à l'occasion des biens et propriétés leur appartenant et situés dans ces territoires cédés n'avait pas été prise en charge par les États successeurs. Des considérations politiques ont joué dans ce cas.

### 3. PROPOSITIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

237. Le problème de la succession à la dette spéciale d'État est relativement plus facile à régler que celui de la succession à la dette générale d'État. Il semble bien qu'il existe une règle de droit international imposant à l'État successeur la prise en charge de la dette spéciale de l'État prédécesseur, contractée pour les besoins particuliers du territoire transféré. Cette règle pourrait s'énoncer très simplement. Mais auparavant il faudrait définir ce que l'on entend par « dette spéciale d'État ». Cette définition figurera ultérieurement, avec les autres définitions, dans un chapitre consacré aux « expressions employées ».

238. On aurait pour l'instant :

#### *Article A. — Définition de la dette spéciale d'État (ou dette d'État localisée)*

Aux fins des présents articles, la dette spéciale d'État (ou dette d'État localisée) est une dette d'État contractée par un organe central d'État pour la satisfaction des besoins particuliers d'un territoire déterminé.

#### *Article B. — Prise en charge des dettes spéciales d'État par l'État successeur*

Lorsqu'une partie du territoire d'un État est transférée par un État à un autre, l'État successeur assume la charge, à moins qu'il n'en soit autrement convenu, des dettes spéciales de l'État prédécesseur se rapportant au territoire transféré.

### D. — Dette publique locale garantie par l'État prédécesseur

239. Le problème envisagé ici ne devrait pas concerner la présente étude, dès lors qu'il s'agit d'une dette publique locale, c'est-à-dire d'une dette contractée par une autorité locale d'une circonscription administrative en vue de la satisfaction de besoins purement locaux. Nous ne sommes pas en présence d'une dette d'État, mais plutôt d'une dette publique locale propre au territoire transféré. Toutefois, avant que survienne

<sup>178</sup> Voir *supra* par. 197 à 199.

la succession d'États, l'État a pu consentir à donner sa garantie à cette dette purement locale. C'est le sort de cette *garantie d'État* servant de support à une dette — qui, elle, n'est pas une dette d'État — qui devrait intéresser la présente étude. Cette garantie consentie par l'État pour un emprunt contracté par un organisme local ou une collectivité territoriale secondaire met à la charge de cet État une obligation particulière qui peut aller, en cas de défaillance du débiteur principal, jusqu'à la prise en charge de la dette par l'État garant. Il importe de savoir ce que devient cette *obligation d'État* pour une dette publique locale contractée pour les besoins particuliers d'un territoire qui a été transféré d'un État à un autre.

240. Sans garantir que ses recherches ont été exhaustives, le Rapporteur spécial précise qu'il n'a pas trouvé dans la pratique des États de précédents relatifs à cette hypothèse. Mais dès lors que l'on admet que la dette spécialisée d'État se rapportant au territoire transféré passe à l'État successeur, il paraît logique de se prononcer *a fortiori* pour le passage à cet État successeur d'une garantie pour une dette locale qui, elle, suit en tout état de cause le territoire transféré. La dette locale ne concerne que le territoire cédé, en tant que dette qui lui était sienne antérieurement et qui lui reste propre après la mutation territoriale. La garantie, quant à elle, était située au niveau de l'État prédécesseur. Elle paraît devoir normalement devenir une obligation transférée au niveau de l'État successeur.

241. En conséquence, on pourrait proposer un projet d'article portant transfert de cette garantie à l'État successeur. Une définition de la « dette locale », que supporte la garantie de l'État, est probablement nécessaire. Elle sera rattachée par la suite aux autres définitions pour constituer un chapitre relatif aux « expressions employées ».

On se souvient que le Rapporteur spécial avait déjà donné les divers éléments qui concourent à une définition de la dette locale quand il avait évoqué les différentes catégories de dettes pour identifier parmi elles les dettes d'État. La dette locale a été ainsi individualisée comme étant « une dette *a*) qui est contractée par une collectivité territoriale inférieure à l'État; *b*) en vue d'être utilisée par cette collectivité sur son propre territoire; *c*) le quel jouit d'une certaine autonomie financière; *d*) grâce à laquelle la dette est identifiable<sup>179</sup> ». Mais le Rapporteur spécial a fourni ces critères comme éléments constitutifs d'une définition de la dette locale qui servirait de « repoussoir » à celle de la dette d'État. Elle pourrait paraître à la CDI trop inutilement détaillée pour les besoins limités que l'on en ferait ici. Si c'est le cas, on pourrait n'en retenir qu'un ou deux éléments simples, en ajoutant toutefois le fait que la dette locale peut aussi avoir été contractée par un organisme ou une entreprise publics locaux<sup>180</sup>.

<sup>179</sup> *Supra* par. 28.

<sup>180</sup> Le Rapporteur spécial l'avait indiqué quand il a opposé les dettes d'État aux dettes des entreprises publiques (v. ci-dessus par. 30 à 32).

242. Nous aurions pour l'instant les deux articles suivants :

*Article L. — Définition de la dette locale*

Aux fins des présents articles, la dette locale est une dette publique contractée par une collectivité territoriale ou par un organisme public autonome pour la satisfaction des besoins particuliers d'une partie de territoire déterminée.

*Variante :*

*Article L'. — Définition de la dette locale garantie par l'État*

Aux fins des présents articles, la dette locale garantie par l'État est une dette publique contractée, avec la garantie de l'État, par une collectivité territoriale ou par un organisme public autonomes pour la satisfaction des besoins particuliers d'une partie de territoire déterminée.]

*Article M. — Transfert à l'État successeur de l'obligation de garantie consentie par l'État prédécesseur pour une dette locale se rapportant au territoire transféré*

Lorsqu'une partie du territoire d'un État est transférée par un État à un autre, la garantie consentie par l'État prédécesseur pour une dette locale se rapportant au territoire transféré est assumée par l'État successeur, sauf disposition conventionnelle contraire.

**E. — Exclusion des dettes locales contractées pour des besoins locaux**

243. Ce sont des dettes propres au territoire transféré. Avant la succession d'États, elles n'avaient jamais été mises au passif de l'État auquel le territoire appartenait. La survenance de la succession d'États n'a pas pour effet de faire de ces dettes locales des dettes d'État incombant soudainement à l'État prédécesseur et transmissibles de ce fait à l'État successeur. Les dettes personnelles d'un territoire transféré sont relatives à des intérêts locaux et doivent tout naturellement rester à la charge de ce territoire. Elles sont exclues de la présente étude.

**F. — Rappel du texte des projets d'articles proposés dans le présent chapitre**

1) DETTE GÉNÉRALE DE L'ÉTAT PRÉDÉCESSEUR

*Article X. — Définition de la dette générale de l'État*

Aux fins des présents articles, la dette générale de l'État est une dette d'État contractée par un organe central d'État pour la satisfaction des besoins généraux de l'État.

*Article Y. — Exonération de l'État successeur de toute participation à la dette générale de l'État prédécesseur*

Lorsqu'une partie du territoire d'un État est transférée par cet État à un autre, l'État successeur n'assume aucune part de la dette générale de l'État prédécesseur, sauf disposition conventionnelle contraire.

ou

*Article Z. — Contribution de l'État successeur à une part de la dette générale de l'État prédécesseur*

Lorsqu'une partie du territoire d'un État est transférée par cet État à un autre, la contribution de l'État successeur à la dette générale de l'État prédécesseur est réglée conventionnellement.

En l'absence de traité, l'État successeur assume une part de la dette générale de l'État prédécesseur proportionnelle à la capacité contributive du territoire transféré.

ou

*Article YZ. — Conditions de contribution de l'État successeur à une fraction de la dette générale de l'État prédécesseur*

Lorsqu'une partie du territoire d'un État est transférée par cet État à un autre, la contribution de l'État successeur à la dette générale de l'État prédécesseur est réglée conventionnellement.

En l'absence de traité, l'État successeur n'est tenu à une part de la dette générale de l'État prédécesseur que si la capacité contributive du territoire transféré était d'une importance significative pour l'État prédécesseur.

En ce cas, la part de la dette générale de l'État prédécesseur supportée par l'État successeur est fonction de la contribution antérieure du territoire transféré aux ressources financières de l'État prédécesseur.

## 2) DETTE SPÉCIALE DE L'ÉTAT PRÉDÉCESSEUR

*Article A. — Définition de la dette spéciale d'État (ou dette d'État localisée)*

Aux fins des présents articles, la dette spéciale d'État (ou dette d'État localisée) est une dette d'État contractée par un organe central d'État pour la satisfaction des besoins particuliers d'un territoire déterminé.

*Article B. — Prise en charge des dettes spéciales d'État par l'État successeur*

Lorsqu'une partie du territoire d'un État est transférée par un État à un autre, l'État successeur assume la charge, à moins qu'il

n'en soit autrement convenu, des dettes spéciales de l'État prédécesseur se rapportant au territoire transféré.

## 3) DETTE LOCALE GARANTIE PAR L'ÉTAT PRÉDÉCESSEUR

*Article L. — Définition de la dette locale*

Aux fins des présents articles, la dette locale est une dette publique contractée par une collectivité territoriale ou par un organisme public autonomes pour la satisfaction des besoins particuliers d'une partie de territoire déterminée.

*Variante :*

*Article L'. — Définition de la dette locale garantie par l'État*

Aux fins des présents articles, la dette locale garantie par l'État est une dette publique contractée, avec la garantie de l'État, par une collectivité territoriale ou par un organisme public autonomes pour la satisfaction des besoins particuliers d'une partie de territoire déterminée.]

*Article M. — Transfert à l'État successeur de l'obligation de garantie consentie par l'État prédécesseur pour une dette locale se rapportant au territoire transféré*

Lorsqu'une partie du territoire d'un État est transférée par un État à un autre, la garantie consentie par l'État prédécesseur pour une dette locale se rapportant au territoire transféré est assumée par l'État successeur, sauf disposition conventionnelle contraire.

244. Il est bien entendu que les articles X, Y, Z, A, B, L, L' et M ci-dessus peuvent parfaitement être regroupés, le moment venu, en deux articles, l'un rassemblant les dispositions définitionnelles contenues dans X, A, L et L' et l'autre réunissant en autant de paragraphes les dispositions de Y, Z, B et M.

## CHAPITRE V

### Succession aux dettes pour les États nouvellement indépendants

#### A. — Introduction

245. Les problèmes de la succession d'États en matière de dettes publiques revêtent, en ce qui concerne les États nouvellement indépendants, des aspects particuliers qui viennent, pour la plupart, renforcer la difficulté de trouver des solutions acceptables et pratiques. Ces problèmes particuliers concernent :

a) La détermination, dans le cas de décolonisation, des catégories de dettes concernées par la présente étude, consacrée à la succession aux « dettes d'État »;

b) La détermination du degré d'autonomie financière des territoires dépendants au moment où les dettes qui les concernaient avaient été contractées;

c) En relation avec le problème de l'autonomie budgétaire, celui de l'affectation du produit de la dette au territoire dépendant, de son utilisation effective dans celui-ci, et en fin de compte du profit qu'il en a tiré pour son développement;

d) Les circonstances politiques qui ont entouré la substitution de souveraineté sur le territoire concerné, et la manière, pacifique ou violente, dont la décolonisation s'est opérée;

e) La signification des précédents de décolonisation en matière de dettes (et, en parallélisme, l'évaluation des précédents inverses relatifs à la colonisation);

f) La dimension du fardeau financier des États nouvellement indépendants, qui fixe inévitablement des limites pratiques aux possibilités d'une succession aux dettes.

Quelques-uns de ces points seront évoqués ci-dessous.

246. Auparavant, il convient d'écarter une objection. On a en effet soutenu que le chapitre de la décolonisation est clos et qu'il n'appartient pratiquement plus qu'à l'histoire des relations internationales. Selon ce point de vue, il faudrait écarter ce cas de la typologie de la succession d'États. C'est là un problème que la Commission a débattu à sa vingt-huitième session<sup>181</sup>. En vérité, le chapitre de la décolonisation n'est pas encore complètement achevé. Il y a dans le monde des zones importantes encore dépendantes,

<sup>181</sup> Voir en particulier les explications fournies par le Rapporteur spécial à la 1393<sup>e</sup> séance (*Annuaire... 1976*, vol. I, p. 182 et suiv.).

les unes certes de faible superficie, mais d'autres plus considérables, comme en Afrique australe la Rhodésie et la Namibie, ou en Afrique de l'Ouest le Sahara occidental. Par ailleurs et à un autre point de vue, la décolonisation est loin d'être achevée. Si l'on entend par décolonisation la fin d'un rapport politique de domination, la décolonisation est très avancée. Cependant, les rapports économiques, qui sont essentiels, sont beaucoup moins vite purgés des phénomènes de domination que les relations politiques. L'indépendance politique n'est pas l'indépendance réelle, et les États nouvellement indépendants demeurent encore dominés, en fait, pendant de longues périodes parce que leur économie est tributaire de l'ancienne métropole, à laquelle elle demeure longtemps solidement amarrée.

247. On ne peut donc nier l'utilité que des projets d'articles sur la succession aux dettes pourraient avoir non seulement pour des territoires encore dépendants comme la Rhodésie, la Namibie, le Sahara occidental, la Côte française des Somalis (avec Djibouti), les Bermudes, Porto Rico, ou les enclaves du nord du Maroc sous domination espagnole, mais aussi pour des pays récemment nés à l'indépendance politique comme l'Angola, le Mozambique ou la Guinée-Bissau, et même pour les pays qui ont acquis leur indépendance politique il y a quinze ou vingt ans. En effet, le problème des dettes, avec le service de la dette, l'amortissement progressif du principal, le paiement des intérêts, le tout échelonné sur plusieurs années, voire plusieurs décennies, est le type même de matière successorale qui survit extrêmement longtemps à l'indépendance politique. De ce fait, les problèmes de succession d'États en matière de dettes d'États prolongent leurs effets pendant de longues décennies, et certainement pendant plus longtemps que lorsqu'il s'agit de succession aux traités de succession ou aux biens d'État, pour lesquelles la CDI a quand même réservé un chapitre à la décolonisation.

248. En outre, tout comme la CDI, des aréopages savants continuent de consacrer leur attention à la succession d'États dans le cas d'États nouvellement indépendants. Des études récentes, et celle de l'ILA en particulier<sup>182</sup>, donnent conscience de la nécessité de faire encore une place à part au problème de la décolonisation.

#### B. — Succession aux dettes publiques dans le cadre de la colonisation<sup>183</sup>

249. La colonisation, par le fait même qu'elle opère une substitution de souveraineté au profit de l'État colonisateur, pose du même coup divers problèmes de succession d'États, et notamment celui de savoir dans quelle mesure l'État colonial successeur accepte

ou non d'assumer les dettes de la collectivité conquise. La pratique internationale est à cet égard quelque peu contradictoire. Si quelques cas vont dans le sens de l'acceptation de la succession dans ses éléments passifs et actifs<sup>184</sup>, un nombre beaucoup plus important d'exemples témoigne du refus de l'État colonial successeur d'assumer les charges financières de l'État prédécesseur. Le conquérant invoque, pour ce faire, différents arguments tirés soit de sa souveraineté, soit du caractère peu civilisé de l'État prédécesseur, soit enfin de la persistance d'une certaine personnalité juridique de la collectivité subjuguée.

#### 1. REFUS DE LA SUCCESSION AUX DETTES PUBLIQUES TIRÉ DE LA SOUVERAINÉTÉ DE L'ÉTAT SUCCESEUR<sup>185</sup>

250. Cet argument consiste à affirmer que le colonisateur n'exerce de souveraineté sur le territoire conquis que de son propre fait. C'est là un point de vue éminemment volontariste. L'État ne saurait être obligé que s'il l'a voulu et dans les limites de son consentement. Dans cette perspective, l'État successeur, n'ayant pas personnellement souscrit à la dette considérée, ne saurait être tenu de pourvoir aux obligations de l'État prédécesseur. C'est ce qu'illustre de façon particulièrement frappante la succession d'États à Madagascar.

##### a) Refus de la République française de succéder aux dettes publiques malgaches<sup>186</sup>

251. Les dettes publiques malgaches, et notamment la dette publique intérieure, avaient été, comme on le sait, le résultat de l'effort financier consenti par la population de la Grande Ile dans sa lutte de résistance à la conquête française. Il s'agissait de prêts accordés à la Reine dans le cadre de deux emprunts émis dans les années 1884-1885 et 1893-1895. Une fois la conquête réalisée, le problème des dettes de la monarchie méridionale ne devait pas manquer de se poser, et à deux occasions au moins l'État successeur devait répudier lesdites dettes. Il en fut ainsi d'abord dans le cadre du protectorat établi sur la Grande Ile, puis ensuite après l'annexion.

252. Dans le cadre du deuxième traité de protectorat, du 1<sup>er</sup> octobre 1895, la République française écarta toute possibilité de succéder aux engagements financiers de l'État méridional. En effet, l'article 6 du traité disposait que

L'ensemble des dépenses des services publics à Madagascar et le service de la dette seront assurés par les revenus de l'île.

Le gouvernement de S. M. la Reine de Madagascar s'interdit de contracter aucun emprunt sans l'autorisation du Gouvernement de la République française.

Le Gouvernement de la République française n'assume aucune responsabilité à raison des engagements, dettes ou concessions que le Gouvernement de S. M. la Reine de Madagascar a pu souscrire avant la signature du présent Traité. [...] <sup>187</sup>

<sup>182</sup> ILA, *op. cit.*, p. 102.

<sup>183</sup> Voir notamment Bardonnnet, *op. cit.*; D. P. O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law*, vol. I, Cambridge, University Press, 1967; Sack, « La succession aux dettes publiques d'État » (*loc. cit.*), p. 145 à 326; Feilchenfeld, *op. cit.*

<sup>184</sup> Il en a été ainsi pour l'annexion de Tahiti : loi du 30 décembre 1880 (v. Feilchenfeld, *op. cit.*, p. 369).

<sup>185</sup> Bardonnnet, *op. cit.*, notamment p. 267 à 281.

<sup>186</sup> Sack, *Les effets des transformations des États...* (*op. cit.*), p. 283; Bardonnnet, *op. cit.*, p. 267 et suiv.

<sup>187</sup> Voir Feilchenfeld, *op. cit.*, p. 372, note 20.

Cette répudiation excipe non seulement de l'autonomie financière de l'île, mais aussi tout simplement de la libre volonté du Gouvernement français. Ce refus sera confirmé par le silence de la loi d'annexion sur cette question.

*Annexion de Madagascar : silence de la loi du 6 août 1896 sur le problème des dettes publiques malgaches*

253. Cette loi avait été précédée d'une déclaration du Gouvernement français, en date du 27 novembre 1895, se rapportant aux dettes extérieures, et dans laquelle on peut lire :

Quant aux obligations que les Hovas eux-mêmes ont pu contracter au dehors, sans avoir à les garantir pour notre propre compte, nous saurons observer, avec une entière loyauté, les règles que le droit international détermine au cas où la souveraineté d'un territoire est, par le fait des armes, remise en de nouvelles mains<sup>188</sup>.

Du fait même de son ambiguïté, cette formule n'a été interprétée par personne comme impliquant une acceptation quelconque de la dette malgache par la France. Bien au contraire et selon un auteur, « it made clear that, according to official French opinion, there is no rule of international law which compels an annexing State to guarantee or to assume the debts of annexed states<sup>189</sup> ». Ce point de vue devait être largement confirmé par la loi d'annexion du 6 août 1896, dans son silence significatif sur la question de la succession aux dettes malgaches.

Si, en excipant de sa souveraineté, l'État peut refuser les dettes de l'État prédécesseur, il peut aussi, sur la base du même fondement volontaire, accepter une telle succession. C'est ce que montre l'exemple des îles Fidji.

b) *Acceptation de la succession aux dettes « as an act of grace »*<sup>190</sup>

254. L'acte à titre gracieux relève de façon éminente de la volonté et de la souveraineté de l'État, et si cette volonté va dans le sens de l'acceptation de la dette de l'État prédécesseur, cette circonstance ne doit point faire perdre de vue le fait qu'il ne s'agit que d'une concession tout à fait exceptionnelle. Le principe reste le même que dans l'exemple malgache. Il consiste dans un refus d'accepter la succession au passif du territoire conquis. Ce n'est que par la suite, et pour des raisons conjoncturelles, que la Grande-Bretagne acceptera de régler les dettes des îles Fidji. Il est vrai que ces îles « were not generally recognised as a member of the family of nations, a point — fait remarquer Feilchenfeld — not officially stressed in the correspondence of the Colonial Office<sup>191</sup> ». Cette circonstance justifie tout à la fois qu'on refuse le principe de succéder aux obligations de l'État prédécesseur et que, par « grâce », on puisse quelquefois accepter une certaine participation à la charge de la dette. Mais ce dernier cas est rare, comme le montre le refus de la dette birmane.

2. REFUS DE LA SUCCESSION AUX DETTES FONDÉ SUR L'ABSENCE DE CIVILISATION DE L'ÉTAT PRÉDÉCESSEUR : ANNEXION DE LA BIRMANIE (1886)<sup>192</sup>

255. L'État colonisé n'était pas de la « family of nations »<sup>193</sup>. Il se voyait refuser en conséquence toute application du droit international, surtout si cette application pouvait se faire à son avantage et entraîner en particulier la responsabilité de l'État colonisateur pour les dettes du territoire conquis. Il était plus expéditif de décider qu'étant donné « la condition rudimentaire des indigènes, ceux-ci n'ont point de droits selon le droit des gens<sup>194</sup> ». On se trouve dès lors justifié, tout comme du fait de l'annexion de la Birmanie, à refuser la succession aux dettes publiques sous le prétexte de l'absence d'une dette publique régulière. Cela revenait à formuler « l'exception de sous-développement tenant au caractère « non civilisé » de la collectivité en cause<sup>195</sup> ». Ce refus d'accepter la succession aux dettes des territoires colonisés était de principe, même si dans les rapports entre « États civilisés » il existait une règle portant obligation d'assumer les dettes de l'État prédécesseur. C'est ce que semble affirmer *a contrario* certaines espèces notées par lord Robert Cecil, avocat de la West Rand Central Company, qui établissent que

by international law, where one civilised state after conquest annexes another civilised state, the conquering State, in the absence of stipulations to the contrary, takes over and becomes bound by all the contractual obligations of the conquered State : *Calvin's Case* (1609), 4 Coke, 1; *Blankard v. Galdy* (1693), 2 Salk. 411; *Campbell v. Hall* (1774), 1 Comp. 204<sup>196</sup>.

256. Il n'a pas suffi à l'État colonisateur, pour refuser de succéder aux dettes des territoires colonisés, d'exciper de sa souveraineté ou de « l'absence de civilisation » du pays conquis : il a aussi invoqué un troisième argument, tiré de la persistance, dans certains cas, d'une autonomie financière de l'État conquis.

3. REFUS DE LA SUCCESSION AUX DETTES PUBLIQUES TIRÉ DE LA PERSISTANCE D'UNE CERTAINE PERSONNALITÉ JURIDIQUE DE L'ÉTAT PRÉDÉCESSEUR

257. C'est l'argument généralement avancé lorsque la colonisation prend pour un temps la forme du protectorat. L'État colonisateur prétend en effet que l'État protégé conserve une certaine autonomie financière et qu'il devra donc assumer sur ses propres fonds le règlement de sa dette. Il s'agit donc d'un refus du colonisateur d'accepter la succession aux dettes de l'État protégé. On a pu s'en convaincre par l'article 6 du second traité de protectorat sur Madagascar, en date du 1<sup>er</sup> octobre 1895, cité ci-dessus<sup>197</sup>. L'annexion de la Grande Ile ne devait nullement conduire, du reste,

<sup>188</sup> O'Connell, *State Succession...* (op. cit.), p. 378.

<sup>189</sup> Feilchenfeld, op. cit., p. 287.

<sup>190</sup> J. Westlake, *Études sur les principes du droit international*, tr. par E. Nys, Bruxelles, Castaigne, 1895, p. 153.

<sup>191</sup> Bardonnnet, op. cit., p. 268, note 7.

<sup>192</sup> Cité par Sack « La succession aux dettes publiques d'État » (loc. cit.), p. 282.

<sup>193</sup> Par. 252.

<sup>188</sup> *Ibid.*, p. 373, note 22; Bardonnnet, op. cit., p. 275.

<sup>189</sup> Feilchenfeld, op. cit., p. 373; voir aussi même page, note 23.

<sup>190</sup> O'Connell, *State Succession...* (op. cit.), p. 376.

<sup>191</sup> Feilchenfeld, op. cit., p. 293.

au paiement de la dette malgache par la France. On constate le même refus de succéder aux dettes de l'État protégé sous prétexte d'autonomie financière pour tous les protectorats établis à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, que ce soit par exemple en Tunisie, en Annam, au Tonkin ou au Cambodge<sup>198</sup>.

258. On observe le même comportement de la part du colonisateur au moment de l'annexion de « l'État indépendant » du Congo par la Belgique en 1908<sup>199</sup>. Le Traité de cession du 28 novembre 1907, qui aménageait dans son article 3 la succession de la Belgique à « tout le passif et tous les engagements financiers de l'État indépendant, tels qu'ils sont détaillés dans l'annexe C »<sup>200</sup>, fut rapidement démenti par la « charte coloniale » du 18 octobre 1908, qui stipulait dans son article 1<sup>er</sup> que

Le Congo belge a une personnalité distincte de celle de la métropole.

Il est régi par des lois particulières.

L'actif et le passif de la Belgique et de la colonie demeurent séparés.

En conséquence, le service de la rente congolaise demeure exclusivement à la charge de la colonie, à moins qu'une loi n'en décide autrement<sup>201</sup>.

259. D'autres exemples pourraient sans doute être avancés. Ils ne feraient que confirmer le fait incontestable que les États colonisateurs qui réclament la succession à leurs dettes dans le cadre des décolonisations contemporaines furent ceux-là même qui refusèrent, par des arguments divers, d'assumer la succession aux dettes des États qu'ils colonisèrent. L'équité exige qu'il soit tenu compte, entre autres, de ces précédents.

### C. — Dettes d'État et décolonisation : catégories de dettes concernées par le sujet

260. Avant d'analyser la pratique des États et les positions de la doctrine, il faut bien soigneusement signaler ce que sont les dettes d'État dans l'hypothèse de la décolonisation. Cette clarification est tout à fait nécessaire si l'on veut démêler le fouillis des positions respectives. Gaston Jèze écrivait que

Les précédents en cette matière sont intéressants à étudier, mais ils sont très variés; il est impossible d'y trouver l'application d'une doctrine unique; d'autre part, il ne faut pas y attacher une importance décisive; en effet, les idées ont beaucoup évolué au cours du XIX<sup>e</sup> et du XX<sup>e</sup> siècle<sup>202</sup>.

Et de citer deux exemples en sens contraire touchant le sort des dettes « alors que les situations de fait étaient analogues » (cas de l'indépendance des colonies américaines, qui refusèrent d'assumer la charge de

la dette, et cas de la libération des colonies hispano-américaines, qui, au contraire, acceptèrent une part de la dette espagnole). Cela est exact, mais il serait assurément encore plus difficile de comprendre quoi que ce soit dans la masse des précédents ou des positions doctrinales si l'on ne se réfère pas chaque fois aux mêmes types de dettes.

Il faut préciser les types de dettes publiques qui peuvent exister au moment où intervient l'accession d'un territoire dépendant à la souveraineté.

#### 1. EXCLUSION DES DETTES PROPRES AU TERRITOIRE DÉPENDANT ET CONTRACTÉES PAR UNE DE SES AUTORITÉS

261. Une *première catégorie de dettes* est constituée par celles que le territoire dépendant peut avoir lui-même contractées dans le cadre de son autonomie financière et par le truchement de l'autorité centrale du territoire (gouverneur général d'une colonie, résident général d'un protectorat, comme dans certaines dépendances ci-devant françaises; haut-commissaire, vice-roi, comme dans d'autres possessions ci-devant britanniques). Cette autorité centrale coloniale, non autochtone, est considérée, par l'effet des fictions juridiques de la colonisation, comme un organe propre au territoire dépendant. Les dettes ainsi contractées sont des *dettes propres à ce territoire*. Elles grèvent ce territoire et lui seul. Il convient de bien souligner qu'il s'agit de dettes nées *antérieurement à l'accession à l'indépendance* du territoire considéré, et donc avant l'ouverture de la succession d'États.

262. Cette catégorie de dettes ne concerne pas la présente étude. La première raison qui pourrait être invoquée pour justifier cette affirmation est qu'il ne s'agit pas de dettes « d'État », mais de celles d'un « territoire dépendant » qui n'avait pas encore la qualité d'État. La qualification d'une dette s'apprécie, du point de vue de la qualité et de la personnalité du débiteur, au moment où cette dette est contractée. Dans l'hypothèse présente, la dette a été conclue antérieurement à l'indépendance du territoire, lequel n'existait pas encore en tant qu'État.

263. Une seconde raison, plus déterminante encore, impose d'écarter cette catégorie de dettes des préoccupations du Rapporteur spécial dans les limites de la présente étude. La succession d'États ne concerne pas le devenir des dettes propres d'un territoire transféré. Fondamentalement, elle doit répondre à la question essentielle de savoir ce que deviennent *les dettes de l'État prédécesseur* et de lui seul. La théorie et la pratique de la succession d'États auront rempli et épuisé leur objet dès lors qu'elles auront indiqué si, à quelles conditions, dans quelle mesure, et suivant quelle proportion la dette considérée est transmissible à l'État successeur.

264. Deux phénomènes risquent de faire illusion ou de créer la confusion dans cette situation, qui doit demeurer claire pour cette première catégorie de dettes propres au territoire dépendant.

On peut observer tout d'abord que l'État nouvellement indépendant, qui possède évidemment la qualité

<sup>198</sup> Voir tout particulièrement Feilchenfeld, *op. cit.*, p. 369 à 371; Bardonnet, *op. cit.*, p. 269; O'Connell, *State Succession...* (*op. cit.*), p. 371.

<sup>199</sup> Feilchenfeld, *op. cit.*, p. 375.

<sup>200</sup> G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Leipzig, Weicher, 1910, 3<sup>e</sup> série, t. II, p. 102.

<sup>201</sup> *Ibid.*, p. 109.

<sup>202</sup> Jèze, « L'emprunt dans les rapports internationaux... » (*loc. cit.*), p. 76.



d'État successeur, a assumé ces dettes propres au territoire. Mais le transfert de ces dettes à l'État successeur ne doit pas faire faussement croire qu'elles lui ont été transmises par l'État prédécesseur comme s'il s'agissait des siennes. L'État successeur y a effectivement succédé, mais pour une raison plus simple et en tout cas étrangère à une prétendue appartenance de ces dettes à l'État prédécesseur : c'est que le territoire transféré et celui de l'État successeur coïncident géographiquement dans le cas de décolonisation, contrairement à d'autres cas de succession d'États, comme par exemple celui du transfert d'une partie de territoire. Dans la décolonisation, les dettes du territoire dépendant ne sont rien d'autre que celles de l'État successeur.

265. On peut constater en second lieu que l'État nouvellement indépendant, c'est-à-dire l'État successeur, assure après la succession d'États le service de la dette publique, ce qui peut faire illusion et faire croire qu'il a pu en hériter par le fait même de cette succession d'États. Tel n'est pas en réalité le cas. La succession d'États aura constitué pour ce territoire dépendant, et en ce qui concerne ces dettes qui lui sont propres, une simple péripétie qui ne l'aura pas fait dévier de son obligation d'assumer avant, pendant et après la succession le service de la dette considérée. Pour cette dette antérieure, propre au territoire dépendant, celui-ci aura assumé les obligations y afférentes avant l'accession à l'indépendance et pendant la phase de survenance de la succession d'États. Le fait de continuer le service de la dette après la succession d'États ne signifie aucunement que ce sont les règles de celle-ci qui ont mis à sa charge une telle dette. Celle-ci « traverse » en quelque sorte la phase de la succession d'États sans subir aucune altération.

266. Le fait que les dettes antérieures propres au territoire dépendant aient été contractées à l'égard de la puissance administrante est sans pertinence aucune pour justifier leur inclusion dans la présente étude. La qualité du créancier, État tiers ou État prédécesseur, est ici sans influence sur la matière. D'ailleurs, si les dettes antérieures propres au territoire dépendant devaient être étudiées ici du seul fait qu'elles ont été contractées à l'égard de la puissance administrante, on aboutirait à aborder dans la présente étude *les créances de l'État prédécesseur*, alors que l'objet est circonscrit aux dettes de celui-ci. Les dettes antérieures propres au territoire dépendant ne sont en effet rien d'autre que des créances de l'État prédécesseur lorsqu'elles ont été contractées vis-à-vis de la puissance administrante.

267. Quelque temps avant sa mort, au cours d'un voyage officiel effectué en Afrique francophone, le Président de la République française, M. Georges Pompidou, avait décidé de faire remise à quatorze pays africains et malgache d'une dette d'environ un milliard de francs <sup>203</sup>. Ce geste, qui a été bien accueilli,

<sup>203</sup> Loi n° 74-648 du 18 juillet 1974 portant règlement définitif du budget de 1972, art. 20, qui apure « définitivement [...] les écritures subsistant au compte « Prêts du Fonds de développement économique et social », ainsi que le solde restant dû

ne concerne pas les dettes telles que nous les voyons dans le cadre de cette étude, car l'objet de celle-ci n'est pas, rappelons-le, les créances de l'État prédécesseur (ici la France), qui sont des biens d'État, mais le sort des dettes de cet État prédécesseur.

268. En déclarant que les dettes antérieures, propres au territoire dépendant, sont écartées de la présente étude — en indiquant au passage qu'elles sont assumées en temps normal par l'État successeur, puisqu'il s'agit d'une identité de territoire —, le Rapporteur spécial n'entend pas affirmer par là qu'elles doivent *en toutes circonstances et en toute certitude* être prises en charge par l'État nouvellement indépendant. Elles peuvent faire l'objet d'un contentieux entre l'ex-puissance administrante et l'État successeur si la régularité de leur inscription au budget autonome du territoire dépendant est contestée ultérieurement par l'État nouvellement indépendant. On peut — et cela s'est produit effectivement — contester le pouvoir des autorités coloniales à engager de manière régulière le territoire dépendant (dettes faites sans le consentement des habitants). On peut aussi discuter encore le caractère utile de l'emprunt pour le développement du territoire. C'est le cas de dettes inscrites au budget autonome de la colonie alors qu'elles ont servi en fait à financer soit la répression du mouvement d'indépendance du territoire, soit encore la mise en valeur de terres de colonisation ou de peuplement métropolitain, soit enfin la promotion d'une économie strictement complémentaire de celle de la puissance administrante, orientée avant tout vers la satisfaction des intérêts économiques de celle-ci, et se révélant d'une reconversion difficile et coûteuse au moment de l'indépendance.

269. C'est ainsi que Cuba s'était libérée de l'Espagne en 1898 (pour retomber dans un protectorat américain) et avait contesté la prise en charge de dettes espagnoles qui ont servi à tenter de réprimer les mouvements de libération nationale dans l'île <sup>204</sup>. De même, l'Indonésie s'est refusée à assumer comme dettes propres du territoire dépendant celles qui avaient été contractées par les Pays-Bas pour réprimer divers mouvements insurrectionnels indonésiens <sup>205</sup>. Enfin, pour limiter à ces seuls cas les exemples, l'Algérie a contesté l'inscription dans son budget autonome, à la veille de l'indépendance, de dettes relatives au financement de la lutte contre la guerre de libération nationale algérienne <sup>206</sup>.

270. Cependant, si de tels problèmes apparaissent çà et là au cours de la présente étude, c'est évidemment moins en raison de leur fausse qualification de dettes antérieures propres au territoire dépendant que du fait de leur réelle qualité de dettes d'État — celles de l'État prédécesseur.

à la date du 1<sup>er</sup> juillet 1972 [...] des avances consenties pour le financement » des programmes de développement de ces pays (France, *Journal officiel de la République française, Lois et décrets*, Paris, 20 juillet 1974, 106<sup>e</sup> année, n° 170, p. 7577).

<sup>204</sup> Voir *supra* par. 159 et suiv.

<sup>205</sup> Voir *supra* par. 169 et suiv.

<sup>206</sup> Voir *infra* par. 334.

## 2. DETTES CONTRACTÉES PAR LA PUISSANCE ADMINISTRANTE AU NOM DU TERRITOIRE DÉPENDANT

271. Une *seconde catégorie de dettes* est assez proche de la première, mais moins par la procédure employée que par le résultat recherché. Au lieu de faire contracter la dette par l'autorité centrale du territoire encore dépendant (gouverneur général de la colonie, par exemple), le gouvernement de la puissance administrante décide de s'engager lui-même au nom du territoire dépendant. Il pourrait s'agir d'un emprunt contracté par la métropole pour les besoins de la colonie. Toutefois, si le résultat est le même dans les deux cas — affectation de ressources aux besoins de la colonie —, la procédure différente suivie dans chacun des cas entraîne des qualifications distinctes pour chacune des deux catégories de dettes : dans le cas où les autorités coloniales du territoire dépendant sont intervenues, il s'agirait de dettes propres au territoire considéré, alors que dans l'autre hypothèse, qui met en scène le gouvernement central de la puissance administrante, il serait question de dettes d'État de celle-ci. Cette dernière catégorie concerne donc l'objet de la présente recherche, à l'inverse de la première.

## 3. DETTES PROPRES AU TERRITOIRE DÉPENDANT GARANTIES PAR LA PUISSANCE ADMINISTRANTE

272. Une *troisième catégorie de dettes* propres au territoire dépendant, assumées antérieurement à l'indépendance, est représentée par les dettes contractées par ce territoire *mais avec la garantie de la puissance administrante*. C'est en particulier le cas de la plupart des emprunts conclus entre les territoires dépendants et la BIRD<sup>207</sup>. Celle-ci exigeait de la puissance administrante une garantie particulièrement forte.

273. La présente étude est nécessairement concernée par cette catégorie de dettes, mais dans l'exacte mesure où la puissance administrante, c'est-à-dire l'État prédécesseur, est elle-même concernée par ces dettes. La garantie donnée est un engagement qui crée des obligations à la charge de cet État prédécesseur, et le problème à traiter ici est de savoir quel est le sort réservé à la garantie que l'État prédécesseur a consentie

<sup>207</sup> On peut en fournir quelques exemples : contrat de garantie (Rhodésie du Nord, projet de chemins de fer en Rhodésie) entre le Royaume-Uni et la BIRD, signé à Washington le 11 mars 1953 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 172, p. 115); contrat de garantie (projet relatif aux chemins de fer rhodésiens) entre la Fédération de la Rhodésie et du Nyassaland et la BIRD et le Royaume-Uni et la colonie de la Rhodésie du Sud et le territoire de la Rhodésie du Nord, signé à Washington le 2 octobre 1954 (*ibid.*, vol. 201, p. 179); contrat de garantie (projet relatif aux chemins de fer de Rhodésie) entre le Royaume-Uni et la BIRD, signé à New York le 16 juin 1958 (*ibid.*, vol. 309, p. 35); contrat de garantie (projet relatif au peuplement et à la mise en valeur de terres au Kenya) entre le Royaume-Uni et la BIRD, signé à Washington le 29 novembre 1961 (*ibid.*, vol. 426, p. 49); contrat de garantie (Rhodésie du Sud, projet relatif à l'énergie électrique) entre le Royaume-Uni et la BIRD, signé à Washington le 27 février 1952 (*ibid.*, vol. 159, p. 181); contrat de garantie (projet de Kariba) entre le Royaume-Uni et la BIRD, signé à Washington le 21 juin 1956 (*ibid.*, vol. 285, p. 317).

pour des dettes qui ne sont pas les siennes, mais celles du territoire dépendant. En d'autres termes, la question est moins de savoir ce que devient la dette du territoire (elle est en fait normalement assumée par l'État successeur nouvellement indépendant) que de connaître le devenir d'une garantie énergique accordée par la puissance administrante.

274. Dans tous les contrats de garantie conclus entre la BIRD et une puissance administrante pour un territoire dépendant, il existe en effet deux articles importants, les articles II et III :

### Article II

*Paragraphe 2.01.* Sans limitation ni restriction d'aucun autre engagement pris par lui dans ce contrat, le garant déclare par les présentes garantir inconditionnellement, *en qualité de débiteur principal et non pas seulement de caution*\*, le paiement exact et ponctuel du principal de l'emprunt et des intérêts et autres charges y afférents [...].

*Paragraphe 2.02.* Chaque fois qu'il y aura raisonnablement lieu de croire que l'emprunteur ne disposera pas de fonds suffisants pour exécuter ou faire exécuter le projet conformément au contrat d'emprunt, le garant, en consultation avec la Banque et l'emprunteur, prendra les mesures voulues pour aider l'emprunteur à se procurer les fonds supplémentaires requis.

### Article III

*Paragraphe 3.01.* Il est entendu entre le garant et la Banque que, sauf disposition contraire du présent contrat, le garant ne consentira, en faveur d'aucune dette extérieure, un droit de préférence ou de priorité par rapport à l'emprunt. [...]

C'est là, on le voit, une garantie qui engageait à fond l'État prédécesseur *en qualité de débiteur principal et non pas seulement de caution*. Il faut donc examiner cette catégorie d'obligations en les assimilant pour ainsi dire aux dettes d'État pesant sur l'État prédécesseur.

## 4. EXCLUSION DES DETTES RELATIVES AU RÈGLEMENT DE LA SUCCESSION D'ÉTATS ET NÉES « EX POST »

275. Une *quatrième catégorie de dettes de l'État nouvellement indépendant* doit être soigneusement isolée des autres. Il s'agit des dettes imputées, voire imposées, à l'État nouvellement indépendant, pour prix en quelque sorte de son accession à la souveraineté. Ce sont des dettes diverses nées de la reprise par lui de tous les services publics, assumées en compensation de cette reprise ou prises en charge par l'État nouvellement indépendant à titre de rachat de certains biens.

276. Cette catégorie de dettes naît *pendant* la succession d'États, ou même en clôture ou en apurement de celle-ci, au contraire des autres catégories, qui existaient *antérieurement* à la mutation territoriale. Ce quatrième type n'intéresse pas la présente recherche. D'abord, parce que la succession d'États concerne les dettes constituées au jour où s'ouvre cette succession. Ensuite, parce que les dettes postérieures sont d'une toute autre nature et supposent déjà résolu le problème de la succession d'États, puisqu'elles correspondent à ce que doit payer l'État successeur pour le règlement définitif de la succession d'États. Ce sont

des dettes *ex post* et non pas *ex ante*. Enfin, et surtout, parce qu'il ne s'agit pas de *dettes de l'État prédécesseur*, seules en jeu dans la succession d'États, mais de *créances* de celui-ci sur l'État successeur, pour apurement d'un contentieux né à l'occasion de cette succession d'États.

#### 5. EXCLUSION DE LA DETTE PUBLIQUE NATIONALE DE LA PUISSANCE ADMINISTRANTE

277. Une *cinquième et dernière catégorie de dettes* pouvant intéresser, en théorie du moins, la présente étude serait représentée par des dettes contractées par l'État prédécesseur pour son compte propre et en vue d'une utilisation nationale métropolitaine, mais dont il aurait décidé d'en faire supporter une partie de la charge par ses divers territoires dépendants. Cette catégorie vise deux hypothèses. La première remonte à l'ère des empires coloniaux d'où l'on tirait ressources et matières premières capables de « couvrir » l'emprunt métropolitain. Elle a disparu et revêt un caractère trop archaïque pour intéresser l'actuel projet de codification. La seconde est moins lointaine, mais exceptionnelle toutefois : pour faire face à un péril national ou international (première ou seconde guerre mondiale), la puissance coloniale a pu contracter des emprunts pour soutenir son effort de guerre et y associer ses territoires d'outre-mer en leur demandant une part contributive. Cette hypothèse parfaitement imaginable (et même vécue) est à distinguer de celle qu'à déjà évoquée le Rapporteur spécial et où l'effort de guerre de la puissance coloniale était tourné contre le territoire dépendant lui-même. Il s'agit ici au contraire d'une guerre internationale entre diverses puissances qui associent leurs territoires dépendants respectifs à leurs efforts. Le Rapporteur spécial écartera toutefois cette cinquième catégorie de dettes, qui est somme toute devenue assez exceptionnelle.

278. En résumé, les dettes antérieures propres au territoire dépendant et contractées par une de ses autorités, les dettes de règlement de la succession d'États nées *ex post* et les dettes nationales de la puissance administrante sont sans pertinence pour la présente étude. Celle-ci s'attachera au cas des dettes antérieures contractées par la puissance administrante pour le compte et au nom du territoire dépendant et à celui des dettes antérieures contractées directement par le territoire dépendant, mais avec la garantie de la puissance administrante.

#### D. — Sort des dettes d'État dans les cas de décolonisation ancienne

279. Gaston Jèze écrivait :

Voici d'abord deux précédents en sens contraire touchant le principe même de la participation [aux dettes], alors que les situations de fait étaient analogues : I. — A la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, en 1783, les *colonies américaines* devenues indépendantes de l'Angleterre refusèrent de prendre la moindre part de la dette publique britannique. II. — Au contraire, au début du XIX<sup>e</sup> siècle (1823), les *colonies hispano-américaines* révoltées contre la métro-

pole et érigées en États souverains assumèrent une partie de la dette publique espagnole<sup>208</sup>.

#### 1. INDÉPENDANCE DES COLONIES ESPAGNOLES D'AMÉRIQUE

280. Le cas visé par Jèze est celui que le Rapporteur spécial a écarté comme archaïque et qui permettait jadis à la métropole, du temps des vieux empires coloniaux, de faire supporter une partie de sa *propre dette nationale* par des prélèvements sur les ressources ou les matières premières des colonies<sup>209</sup>. Si les colonies américaines s'étaient séparées de l'Angleterre, c'était principalement pour des raisons économiques et financières, et il n'était donc nullement surprenant qu'elles aient refusé de prendre en charge une partie de la dette publique nationale propre à l'État prédécesseur.

281. Si, du reste, on exclut les cas trop archaïques d'exploitation coloniale sans frein de tout ce qui dans une colonie pouvait constituer une ressource, on s'aperçoit qu'à de rares exceptions près (et en dehors des emprunts conclus par la puissance administrante pour faire face aux guerres européennes) il n'a pas été soutenu qu'une colonie doive apporter sa part contributive à la charge d'un emprunt contracté par la métropole pour ses besoins nationaux propres. En dépit même du fait que les possessions ultra-marines étaient considérées par le droit colonial de l'époque comme un prolongement territorial de la métropole, avec laquelle elles formaient un seul territoire, il ne venait plus à l'idée des auteurs de faire assumer par ces possessions une partie de la dette publique nationale métropolitaine. Solution normale, confirmait Jèze, car « A aucun moment, les créanciers [de la métropole] n'ont pu raisonnablement compter, pour leur paiement, sur les ressources à provenir de ce territoire financièrement autonome<sup>210</sup> ». De ce point de vue-là, le précédent des colonies hispano-américaines insurgées contre l'Espagne n'aurait pas manqué de surprendre, *s'il avait réellement eu le sens que lui prêtent les auteurs*. Or, les vérifications du Rapporteur spécial l'autorisent à croire qu'il ne s'est pas agi d'une participation des anciennes colonies hispano-américaines à la dette *nationale* qui grevait le territoire *métropolitain* de l'Espagne, mais d'une prise en charge par elles des dettes d'État, de l'Espagne certes, mais contractées par la métropole au nom et pour le bénéfice de ses possessions d'outre-mer. Il s'agit donc de tout autre chose. Encore faut-il préciser que dans certains traités on a eu plus le souci de réaliser un « package deal » pour effectuer réciproquement diverses compensations que de contribuer réellement aux dettes conclues par l'État prédécesseur au nom et pour le compte de la colonie.

<sup>208</sup> Jèze, « L'emprunt dans les rapports internationaux... » (*loc. cit.*), p. 76. Voir aussi J. B. Moore, *A Digest of International Law*, Washington (D.C.), U.S. Government Printing Office, 1906, vol. I, p. 342 et 343.

<sup>209</sup> Voir *supra* par. 277.

<sup>210</sup> Jèze, « L'emprunt dans les rapports internationaux... » (*loc. cit.*), p. 74.

282. L'article 7 du Traité de paix et d'amitié signé à Madrid le 28 décembre 1836 entre l'Espagne et le Mexique devenu indépendant se lisait ainsi :

Attendu que la République du Mexique, par la loi du 28 juin 1824 de son Congrès général, a reconnu volontairement et spontanément comme propre et nationale toute dette contractée *sur son Trésor* \* par le Gouvernement espagnol de la métropole et par ses autorités depuis qu'elles ont régi la nation mexicaine aujourd'hui indépendante jusqu'au moment où elles ont entièrement cessé de la gouverner en 1821, Sa Majesté catholique [...] et la République mexicaine, d'un commun accord, se désistent mutuellement de toute réclamation ou prétention qui pourrait être soulevée sur les points exprimés et déclarent laisser les deux hautes parties contractantes libres et quittes, dès maintenant et pour toujours, de toute obligation à ce sujet <sup>211</sup>.

Il est ainsi parfaitement clair que, par sa déclaration unilatérale, le Mexique indépendant avait assumé les seules dettes de l'État espagnol qui avaient été conclues au nom et pour le compte du Mexique et avaient déjà été imputées au Trésor mexicain.

283. L'article 5 du Traité de paix, d'amitié et de reconnaissance signé à Madrid le 16 février 1840 entre l'Espagne et l'Équateur disposait à son tour que

La République de l'Équateur [...] reconnaît volontairement et spontanément *toute dette contractée sur son Trésor, soit en vertu d'ordres directs du Gouvernement espagnol* \*, soit par ses autorités établies sur le territoire de l'Équateur, à condition que ces dettes soient inscrites sur les livres de comptes des trésoreries de l'ancien royaume et de la Présidence de Quito, ou qu'il soit établi par tout autre moyen légal et équivalent qu'elles ont été contractées sur ledit territoire par ledit Gouvernement espagnol et ses autorités pendant qu'ils administraient la République de l'Équateur aujourd'hui indépendante, jusqu'à ce qu'ils aient cessé cette administration en 1822 [...] <sup>212</sup>.

284. On aura constaté que, selon notre typologie des dettes « coloniales » <sup>213</sup>, les deux traités ne traitent pas différemment les *dettes d'État de l'Espagne* contractées par celle-ci au nom et pour le compte du territoire dépendant et les dettes contractées par un *organe de la colonie*, qui sont, elles, des dettes propres au territoire dépendant. La solution du passage de ces deux catégories de dettes était toutefois juridiquement correcte, sauf s'il avait été prouvé qu'il s'agissait de dettes de l'Espagne indûment inscrites au Trésor de la colonie, ce qui arrivera avec l'affaire de Cuba en 1898 <sup>214</sup>.

285. C'est une disposition à peu près analogue à celle des traités ci-dessus que l'on retrouve dans l'article V du Traité du 30 mars 1845 conclu entre l'Espagne et le Venezuela, ce dernier pays reconnaissant

comme dette nationale la somme à laquelle s'élève la dette du Trésor du Gouvernement espagnol qui se trouve enregistrée sur les livres de comptes de l'ancienne capitainerie générale du Venezuela ou qui est établie d'une autre manière légale et équivalente <sup>215</sup>.

<sup>211</sup> *British and Foreign State Papers, 1835-1836*, Londres, Ridgway, vol. 24, 1853, p. 864.

<sup>212</sup> *Ibid.*, 1840-1841, vol. 29, 1857, p. 1316 et 1317.

<sup>213</sup> Voir ci-dessus par. 261 à 276.

<sup>214</sup> Voir ci-dessus par. 159 et suiv.

<sup>215</sup> *British and Foreign State Papers, 1846-1847*, Londres, Harrison, vol. 35, 1860, p. 302.

Il en va de même, à la forme près, dans l'article IV du Traité hispano-argentin du 9 juillet 1859, comme aussi dans l'article IV du traité passé le 19 juillet 1870 entre l'Espagne et la République orientale de l'Uruguay <sup>216</sup>.

286. Un seul cas, à la connaissance du Rapporteur spécial, surprend par l'étendue des catégories de dettes assumées par l'État successeur, et tranche sur les autres précédents hispano-américains dont quelques-uns ont été rappelés ci-dessus. Il s'agit de l'indépendance de la Bolivie. Un traité de reconnaissance, de paix et d'amitié signé entre l'Espagne et la Bolivie le 21 juillet 1847 disposait en effet en son article V que :

La République de Bolivie [...] a déjà reconnu spontanément par la loi du 11 novembre 1844 *la dette contractée sur son Trésor par des ordres soit directs du Gouvernement espagnol* \*, soit émanant des autorités établies par lui sur le territoire du Haut-Pérou, aujourd'hui République de Bolivie [...]. [Elle reconnaît] comme dette consolidée de la République, aussi privilégiée que possible, *toutes les créances quelle que soit leur catégorie, pour cause de pensions, soldes, fournitures, avances, prêts, emprunts forcés, dépôts, contrats et toute autre dette, soit de guerre soit antérieure à la guerre* \*, pesant sur ce Trésor, à condition qu'elles procèdent d'*ordres directs du Gouvernement espagnol* \* ou de ses autorités établies dans les provinces qui composent aujourd'hui la République de Bolivie [...] <sup>217</sup>.

L'article couvre par conséquent même les dettes de guerre ou de régime, qui sont normalement exclues de la succession, et que la même puissance administrante, l'Espagne, ne parviendra pas à imposer à Cuba en 1898 <sup>218</sup>.

287. De tout ce qui précède, on peut conclure que, en plus des dettes contractées au nom de la colonie par un organe local de celle-ci (dettes qui ne devraient pas nous occuper ici, car il s'agit de dettes propres au territoire dépendant, prises normalement en charge par lui après son indépendance), *l'État nouvellement indépendant a assumé les dettes contractées par l'État espagnol au nom et pour le compte de la colonie*. Mais il est parfaitement clair que les républiques sud-américaines parvenues à l'indépendance n'ont pas cherché à vérifier si l'inscription de la dette par la métropole au passif de leur Trésor respectif avait été bien justifiée. L'inscription de cette dette sur les livres du Trésor de la colonie par les soins de la métropole *a bénéficié d'une présomption* que la dette avait été conclue pour le compte et pour le bénéfice de la colonie. Une telle présomption a subi, comme on le verra plus loin pour les dettes cubaines en 1898, des coups de boutoir qui l'ont pulvérisée. De ce fait, la série de précédents des républiques sud-américaines a été sans lendemain —

<sup>216</sup> Voir *British and Foreign State Papers, 1859-1860*, Londres, Ridgway, vol. 50, 1867, p. 1161; et *ibid.*, 1876-1877, vol. 68, 1884, p. 459. Voir aussi art. V du Traité hispano-costaricien du 10 mai 1850 (*ibid.*, 1849-1850, Harrison, vol. 39, 1863, p. 1341), art. V du Traité hispano-nicaraguayen du 25 juillet 1850 (*ibid.*, p. 1333), art. IV du Traité hispano-guatémaltèque du 29 mai 1863 (*ibid.*, 1868-1869, Ridgway, vol. 59, 1874, p. 1200), art. IV du Traité hispano-salvadorien du 24 juin 1865 (*ibid.*, 1867-1868, vol. 58, 1873, p. 1251 et 1252), etc.

<sup>217</sup> *Ibid.*, 1868-1869, vol. 59, 1874, p. 423.

<sup>218</sup> Voir *supra* par. 159 et suiv.

comme le furent les dispositions trop larges (englobant jusqu'aux dettes de guerre) par lesquelles la Bolivie avait accepté en 1847 la transmission de dettes qui, normalement, n'auraient pas dû concerner l'État nouvellement indépendant.

## 2. INDÉPENDANCE DES COLONIES ANGLAISES D'AMÉRIQUE

288. Reste le précédent nord-américain, qui, lui, était, à l'inverse, totalement négateur de toute transmission de dettes aux treize colonies devenues indépendantes de la Couronne anglaise. La portée de ce précédent avait été minimisée par l'Espagne lorsqu'elle s'est trouvée aux prises avec les États-Unis d'Amérique en 1898. La délégation espagnole aux négociations consécutives à la guerre hispano-américaine avait allégué que, selon certains auteurs, les colonies américaines devenues indépendantes avaient contribué à la dette nationale britannique pour un montant de 15 millions de livres. La délégation américaine avait démenti énergiquement cette assertion et rappelé qu'aucun traité pertinent ni aucun texte ou déclaration américains ne contenaient de disposition de cette nature, et qu'en fait aucune contribution à la dette nationale britannique n'avait été consentie par les treize colonies d'Amérique après leur indépendance <sup>219</sup>.

## 3. INDÉPENDANCE DU BRÉSIL DE LA COLONISATION PORTUGAISE

289. Le précédent nord-américain avait d'ailleurs été conforté par un autre, quand le Brésil se libéra de la colonisation portugaise. Au cours des négociations de Londres (1822), le Gouvernement lusitanien avait émis la prétention de mettre une partie de sa dette nationale à la charge du nouvel État. Par une dépêche du 2 août 1824, les plénipotentiaires brésiliens rendirent compte à leur gouvernement de la manière dont ils s'opposèrent à cette prétention, qu'ils jugeaient contraire aux exemples fournis par l'histoire diplomatique :

Ni la Hollande, ni même le Portugal \*, quand ils se séparèrent de la Couronne d'Espagne, ne payèrent rien à la Cour de Madrid pour la reconnaissance de leur indépendance respective; et, récemment, les États-Unis non plus n'ont versé aucune indemnité pécuniaire à la Grande-Bretagne pour une reconnaissance semblable <sup>220</sup>.

Le Traité lusitano-brésilien du 29 août 1825, par lequel les négociations s'achevèrent, ne fit effectivement aucune référence expresse à la transmission d'une partie de la dette d'État portugaise au Brésil. Toutefois, comme il existait des réclamations réciproques entre les deux États, un instrument distinct — une convention additionnelle du même jour — mit à la charge du Brésil

le paiement de 2 millions de livres sterling, dans le cadre d'un « package deal », pour liquider ces réclamations réciproques.

## 4. FIN DE LA DOMINATION ESPAGNOLE SUR CUBA

290. Les précédents anglo-américain de 1783 et lusitano-brésilien de 1825 se trouvèrent renforcés lorsque les précédents hispano-américains furent mis en échec lors de la guerre entre les États-Unis et l'Espagne qui s'acheva par le Traité de paix de Paris de 1898 <sup>221</sup>. L'imputation par l'Espagne sur le budget de Cuba de dettes d'État espagnoles a été contestée. La présomption selon laquelle l'inscription d'une dette sur les livres du Trésor cubain signifiait qu'il s'agissait d'une dette contractée au nom et pour le bénéfice de l'île avait été combattue avec succès par les plénipotentiaires américains. En fait, Cuba ne succéda pas à la dette d'État espagnole se rapportant à l'île. L'exemple va pratiquement dans le sens du précédent des treize colonies américaines libérées en 1783 et du cas brésilien de 1825. Le Traité de Paris, du 10 décembre 1898, libéra l'Espagne seulement de la charge de la dette particulière de Cuba, c'est-à-dire des dettes contractées après le 24 février 1895, ainsi que des dettes hypothécaires de la municipalité de La Havane. Mais il refusa la succession à une portion quelconque de la fraction de la dette d'État espagnole qui avait été mise par l'Espagne à la charge de Cuba. Gaston Jèze pouvait écrire à ce sujet : « Cette dette nationale n'avait pas été contractée par Cuba; elle l'avait été *par l'Espagne et pour l'Espagne* \*; elle avait été portée ensuite arbitrairement au compte de Cuba <sup>222</sup>. »

## 5. ENSEIGNEMENTS DE LA DÉCOLONISATION ANCIENNE

291. Il convient à présent de tirer quelques enseignements généraux de la décolonisation du Nouveau Monde.

L'accession des colonies anglaises d'Amérique à l'indépendance (1776-1783) avait entraîné, comme on sait, le refus d'assumer une part quelconque de la dette d'État britannique. Les raisons en paraissent assez évidentes. Il ne faut pas perdre de vue qu'il ne s'agissait ni de près ni de loin d'une subjugation raciale et ethnique ajoutée à une exploitation économique, comme dans d'autres cas de colonisation. L'accession des colonies anglaises d'Amérique à l'indépendance avait mis aux prises des Européens contre d'autres Européens. Le but réel recherché par ces colonies dans le désir d'accéder à l'indépendance était en réalité l'autonomie financière. « Pas d'impôt sans vote! » était le slogan de l'époque. La raison du déclenchement des guerres de l'indépendance était donc avant tout un contentieux financier. Il était de ce fait normal

<sup>219</sup> Feilchenfeld, *op. cit.*, p. 54, note 95.

<sup>220</sup> Dépêche du 2 août 1824, dans *Arquivo diplomático da independência*, vol. II, p. 95, citée par H. Accioly, *Traité de droit international public*, tr. P. Goulé, Paris, Sirey, 1940, p. 198 et 199. A moins que le langage des plénipotentiaires ait été des plus approximatifs, ce qui serait surprenant, il était ainsi question moins d'une prise en charge par le Brésil d'une partie de la dette publique d'État du Portugal que d'une « indemnité » pour prix de la « reconnaissance de l'indépendance ».

<sup>221</sup> La doctrine évoque « l'indépendance » de Cuba. Mais il est parfaitement clair que Cuba ne s'était, à l'époque, libérée de la domination espagnole que pour subir celle des États-Unis.

<sup>222</sup> Jèze, « L'emprunt dans les rapports internationaux... » (*loc. cit.*), p. 84. Pour plus de détails sur l'affaire cubaine de 1898, voir ci-dessus par. 159 et suiv., ainsi que Feilchenfeld, *op. cit.*, p. 329 à 343, et Moore, *op. cit.*, p. 351 et suiv.

que les colonies américaines, une fois indépendantes, n'aient eu aucune envie de faire des concessions financières. Il faut également noter que cette indépendance avait été obtenue au terme d'une guerre; de ce fait, la rupture devait l'emporter sur la continuité, tout au moins dans le domaine financier qui fut au cœur du contentieux.

292. En ce qui concerne les indépendances hispano-américaines du début du XIX<sup>e</sup> siècle, il convient de souligner le fait majeur que les dettes d'État espagnoles furent assumées par un acte unilatéral — en général par une loi interne, comme ce fut le cas au Mexique, en Bolivie, au Guatemala ou au Chili — avant même que fussent conclus avec l'Espagne des traités qui ne firent souvent que prendre acte des dispositions de ces lois internes. Mais aucun de ces traités hispano-américains ne contenait de disposition reconnaissant comme une règle de droit incontestable le principe de la succession aux dettes d'État contractées par l'ancienne puissance coloniale dans la colonie. Les dispositions conventionnelles pertinentes précisaient presque toutes qu'il s'agissait d'une décision « volontaire et spontanée » de l'État nouvellement indépendant et en prenaient acte, sans aller plus loin <sup>223</sup>.

293. Par ailleurs, comme pour les colonies nord-américaines, la décolonisation du XIX<sup>e</sup> siècle ne fut pas l'œuvre de la population autochtone des dépendances sud-américaines, mais des colons européens qui — à l'instar de la Rhodésie aujourd'hui — avaient des raisons de souhaiter une rupture avec la métropole. Le droit international de l'époque ne connaissait pas l'existence d'une règle de droit selon laquelle le territoire devenu indépendant devait succéder aux dettes d'État. Dans la mesure où la succession aux dettes fut acceptée par les anciennes colonies hispano-américaines, ces précédents se rapprochent sensiblement de l'hypothèse d'une séparation d'une partie de territoire. L'identité ethnique entre les artisans de la sécession sud-américaine et les habitants de la « mère-patrie » espagnole, ainsi que la dénomination de façon significative les traités de l'époque cités ci-dessus, renforce la comparaison <sup>224</sup>. Ces précédents pourraient donc servir dans le contexte des autres types de succession d'États.

294. Il convient d'observer aussi que les traités passés entre l'Espagne et les nouvelles républiques sud-américaines du XIX<sup>e</sup> siècle étaient intervenus après des insurrections ou des guerres d'indépendance qui marquaient une certaine rupture, avant tout sur le plan financier. S'il avait été assez facile pour l'Espagne d'obtenir des emprunts, qu'elle avait utilisés pour son territoire national ou pour ses colonies — lesquelles étaient plus riches qu'elle-même —, ces dépendances

d'outre-mer avaient intérêt à mettre fin à la situation de débiteur principal dans laquelle l'Espagne les plaçait en inscrivant au Trésor de ses colonies la charge correspondante. Par ailleurs, les richesses de ces colonies en matières premières étaient à la fois la raison du désir d'indépendance et le moyen de l'acquiescer. L'Espagne se trouvait dans une position plus désavantagée de ce point de vue. En ce sens, l'acceptation par les ex-colonies des dettes d'État espagnoles plus ou moins régulièrement inscrites dans les livres du Trésor de ces diverses dépendances constituait le prix de « la paix et [de] l'amitié avec l'Espagne » (expression qui figurait dans le titre de tous les traités conclus pour mettre fin aux guerres d'indépendance).

Toutes ces considérations de fait confèrent à cette décolonisation nord-américaine et sud-américaine des XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles sa spécificité et son profil propre.

#### E. — Sort des dettes d'État dans la décolonisation postérieure à la seconde guerre mondiale

295. Il ne semble pas inutile de rappeler que le Rapporteur spécial a entendu limiter son étude essentiellement à deux catégories de dettes qui se révèlent les seules concernées par le phénomène de la succession d'États à proprement parler. Il s'agit, d'une part, des dettes contractées par l'État prédécesseur au nom et pour le compte du territoire dépendant, et, d'autre part, des dettes propres au territoire dépendant et contractées antérieurement à l'indépendance, mais avec la garantie de la puissance administrante.

296. A l'égard de ces deux catégories de dettes, la pratique des États nouvellement indépendants d'Asie et d'Afrique se révèle peu uniforme. On peut tout aussi bien noter des précédents en faveur de la succession que d'autres en sens contraire, voir des cas de dénonciation des dettes après leur acceptation. C'est ce qui apparaît à l'examen des cas suivants, que le Rapporteur n'a pas désiré multiplier à l'excès en faisant un répertoire complet de tous les États nouvellement indépendants.

##### 1. CAS DES PHILIPPINES (1946)

297. C'est à propos des Philippines que le professeur Rousseau a pu écrire : « C'est l'un des rares cas où la transmission des dettes a été correctement aménagée <sup>225</sup>. » De quelles dettes s'agit-il, et dans quel cadre ? La réponse à ces deux questions peut être recherchée pour l'essentiel dans la loi Tydings-McDuffie, du 24 mars 1934. C'est la loi « by which the United States created the machinery for independence of the Philippines », selon la formule du professeur O'Connell <sup>226</sup>.

298. Cette loi pose (dans sa section 2, litt. b, par. 3) le principe de la succession aux dettes contractées pendant la période coloniale. Une distinction est cepen-

<sup>223</sup> Sauf peut-être les dispositions des traités hispano-argentin (9 juillet 1859) et hispano-uruguayen (19 juillet 1870 et 22 août 1882).

<sup>224</sup> On aura d'ailleurs remarqué (v. *supra* par. 289) que les plénipotentiaires brésiliens aux négociations de Londres avaient fait valoir auprès de leurs vis-à-vis portugais des comparaisons entre la « séparation », d'une part, du Brésil d'avec le Portugal et, d'autre part, de la Hollande ou du Portugal d'avec l'Espagne.

<sup>225</sup> Rousseau, *op. cit.*, p. 450, n° 326.

<sup>226</sup> O'Connell, *State Succession...* (*op. cit.*), p. 433.

dant faite entre les obligations émises par les Philippines avec l'autorisation des États-Unis d'Amérique avant le 1<sup>er</sup> mai 1934 et *les autres dettes publiques*. C'est essentiellement la première catégorie de dettes, impliquant une sorte de garantie des États-Unis, qui, plus directement, concerne cette étude.

Quel va être le sort de ces dettes autorisées, sinon garanties, par les États-Unis? A cette question, la réponse de principe a été la succession de l'archipel à ce type de dettes — ainsi qu'aux autres, du reste. Il faut toutefois éclairer le principe par la section de la loi Tydings-McDuffie concernant les dettes postérieures au 1<sup>er</sup> mai 1934 et pour lesquelles les États-Unis déclinent toute responsabilité. Cela laisse entendre *a contrario* que,

en vertu de cette disposition, le Congrès américain a admis l'obligation des États-Unis, en cas de défaillance des Philippines, de rembourser la dette publique contractée, avant cette date, à la suite d'une autorisation donnée par une loi américaine <sup>227</sup>.

299. Pour parer à toute éventuelle défaillance des Philippines, les États-Unis devaient imposer « des mesures spéciales en ce qui concerne les dettes pour lesquelles ils pensaient assumer une certaine responsabilité <sup>228</sup> ». Ces mesures ont été consignées dans la loi du 7 août 1939, qui affecte le produit des taxes à l'exportation au Trésor américain, pour la constitution d'un fonds spécial de rachat des dettes contractées par les Philippines avec l'autorisation américaine.

300. Finalement, dans le cadre de cette loi Tydings-McDuffie de 1934, complétée par la loi du 7 août 1939, les Philippines ne devaient nullement répudier les emprunts autorisés par l'État prédécesseur. Ce principe de la succession devait être confirmé par la Constitution des Philippines, du 8 février 1935, et par le Traité américano-philippin du 4 juillet 1946.

## 2. CAS DE L'INDE ET DU PAKISTAN (1947)

301. Il y a encore là un autre exemple où l'État successeur a accepté les dettes de l'État prédécesseur. Il faudrait plus justement parler *des États successeurs*; en fait, on se trouve en présence d'une succession à double détente du fait de la partition, le Pakistan succédant à l'Inde, qui succède à la Grande-Bretagne. Ainsi que l'écrit O'Connell :

There was no direct repartition of the debts between the two Dominions. All financial obligations, including loans and guarantees, of the central government of British India remained the responsibility of India <sup>229</sup>.

302. Il ne semble pas que l'on fit de nombreuses distinctions relatives aux différentes catégories de dettes. Une seule semble avoir été retenue par le Comité d'experts. Il s'agit de la dette publique, composée d'emprunts à long terme, de bons du Trésor, d'emprunts spéciaux, à quoi l'on oppose la « dette non consolidée »

(« unfunded debt »), qui comporte les dépôts des caisses d'épargne et les dépôts de banque. Ces diverses obligations ont été mises à la charge de l'Inde, mais on discerne mal s'il s'agit de dettes propres au territoire dépendant, qui lui reviennent en tout état de cause, ou de dettes de l'État prédécesseur qui auraient été ainsi transmises à l'État successeur.

303. Le problème qui a surtout retenu l'attention du Comité d'experts semble avoir été d'établir les modalités de répartition de la dette entre l'Inde et le Pakistan, ainsi qu'il apparaît dans la section 9 de l'*Indian Independence Act*, de 1947. Un accord du 1<sup>er</sup> décembre 1947 entre les deux États devait en tirer les conséquences pratiques et déterminer les contributions respectives. Ce partage devait par la suite être dénoncé par le Pakistan. (Ces problèmes de séparation d'États seront examinés plus en détail dans un cadre plus approprié de la typologie successorale.)

## 3. CAS DE L'INDONÉSIE (1949-1956)

304. Les problèmes nés de la succession de l'Indonésie au Royaume des Pays-Bas ont trouvé leur solution, en ce qui concerne les dettes, essentiellement dans deux documents : l'accord de la Conférence de la Table ronde, signé à La Haye le 2 novembre 1949 <sup>230</sup>, et le décret indonésien du 15 février 1956, qui répudie la dette, l'Indonésie ayant, le 13 février, dénoncé les accords de 1949.

C'est dans l'accord financier et économique (qui n'est qu'un des « accords de la Table ronde ») que se trouvent consignées les dettes que l'Indonésie acceptait de prendre à sa charge <sup>231</sup>. L'article 25 distingue quatre séries de dettes : a) une série de six emprunts consolidés; b) les dettes envers des pays tiers; c) des dettes envers le Royaume des Pays-Bas; d) les dettes intérieures de l'Indonésie.

305. Écartons d'emblée les deux dernières catégories de dettes, qui ne sauraient être prises en considération dans le cadre de la présente recherche.

En effet, les dettes de l'Indonésie envers le Royaume des Pays-Bas constituent des créances de l'État prédécesseur, et ne concernent donc pas cette étude. Ces dettes ont d'ailleurs reçu un règlement particulier dans l'article 27 de l'accord financier et économique, qui dispose que

Les dettes que l'Indonésie en tant que personne morale a contractées envers le Royaume des Pays-Bas et qui subsisteront à la date du transfert de la souveraineté seront considérées comme annulées après que les sommes dues à la même date par le Royaume des Pays-Bas à l'Indonésie en tant que personne morale auront été compensées, ce qui implique que la dette extérieure envers les Pays-Bas sera réduite d'un montant s'élevant, le 31 décembre 1949, à 2 milliards de florins des Pays-Bas.

Il convient d'éliminer aussi « toutes les dettes intérieures de l'Indonésie à la date du transfert de la souveraineté ». Ces dettes, ainsi qualifiées au paragraphe D

<sup>227</sup> G. Fischer, *Un cas de décolonisation — Les États-Unis et les Philippines*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1960, p. 264.

<sup>228</sup> *Ibid.*, p. 265.

<sup>229</sup> O'Connell, *State Succession...* (*op. cit.*), p. 404.

<sup>230</sup> Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 69, p. 3.

<sup>231</sup> *Ibid.*, p. 253 à 259, projet d'accord financier et économique, art. 25 à 27.



de l'article 25 de l'accord précité, s'excluent par définition du cadre de l'étude.

306. Seules doivent retenir notre attention les dettes de l'État prédécesseur et leur destination. Mais il faut noter que cette catégorie reste l'objet d'une grande indétermination, et l'État prédécesseur aura pu, en la gonflant indûment, y introduire des dettes qui pouvaient être qualifiées de dettes de guerre ou de dettes odieuses. Car ce n'est en effet qu'après de longs et durs combats pour tenter de maintenir leur situation dans les « Indes orientales » que les Pays-Bas reconquirent la souveraineté de l'Indonésie. Il semblerait que cette prise en charge induite de ces « dettes odieuses » n'aurait pas été étrangère à la dénonciation et à la répudiation de la dette intervenues en 1956<sup>232</sup>.

Restent à examiner les deux premières catégories de dettes.

307. Les dettes consolidées<sup>233</sup> s'analysaient en une série d'emprunts émis avant la seconde guerre mondiale et que certains auteurs estiment avoir été faits par l'Indonésie « en son nom et pour son propre compte<sup>234</sup> », au motif qu'elle aurait eu la personnalité juridique depuis 1912. Ce point de vue paraît très contestable. En réalité, ces emprunts ont été contractés en vertu de lois néerlandaises<sup>235</sup>, donc par la métropole pour le compte du territoire dépendant. Il faut du reste noter que certaines des sommes à payer ne constituaient qu'une « quote-part de l'Indonésie dans la dette nationale consolidée des Pays-Bas ».

308. Les dettes envers des pays tiers<sup>236</sup> visaient, selon l'article 25 de l'accord financier et économique : 1) « Prêt de l'Export-Import Bank pour l'Indonésie » — cette banque est américaine et le prêt est intervenu dans le cadre du plan Marshall par un accord du 28 octobre 1948; 2) « Crédits accordés au Gouvernement des Indes néerlandaises par le Gouvernement des États-Unis d'Amérique pour l'achat de surplus des États-Unis (accord du 28 mai 1947) »; 3) « Prêt du Canada (accord du 9 octobre 1945) »; 4) « Règlement entre le Gouvernement de l'Australie et le Gouvernement de l'Indonésie (accord du 17 août 1949) ».

309. Le Rapporteur spécial croit savoir que l'Indonésie avait soulevé, au cours de la Conférence de la Table ronde, les problèmes relatifs au degré d'autonomie que ses organes possédaient par rapport à ceux de la métropole au moment où les emprunts avaient été contractés. De même et surtout, les plénipotentiaires indonésiens auraient évoqué le problème de la destination, de l'utilisation et du profit de ces emprunts pour le territoire. Mais ce qui ne semble pas faire de doute, c'est que les résultats des négociations de La Haye

ont constitué un « package deal », comme il arrive souvent dans ces cas-là. De plus, il ne faut pas perdre de vue le fait que l'on avait débouché à ce moment-là sur la création d'une « Union hollando-indonésienne ». Dès lors que celle-ci disparut en 1954, les accords de la Table ronde perdirent tout de leur contenu. La répudiation de toutes les dettes par l'Indonésie intervint alors en 1956.

#### 4. CAS DE LA LIBYE

310. L'Assemblée générale des Nations Unies devait, pour ce qui concerne la Libye, résoudre le problème de la succession d'États, notamment de la succession à la dette, dans sa résolution 388 A (V), du 15 décembre 1950, intitulée « Dispositions économiques et financières relatives à la Libye », dont l'article IV disposait que « La Libye sera exemptée du paiement de toute partie de la dette publique italienne. »

#### 5. CAS DE LA GUINÉE (1958)

311. La Guinée avait accédé à l'indépendance en 1958 à la suite de son vote négatif dans le référendum constitutionnel du 28 septembre de la même année établissant la V<sup>e</sup> République en même temps que la Communauté française. « Rarement dans l'histoire des relations internationales une succession d'État aura été si brutalement ouverte », écrit le professeur Gonidec<sup>237</sup>.

Depuis lors, les relations entre l'ancienne puissance coloniale et le nouvel État ont été particulièrement difficiles. La mise en œuvre d'une réforme monétaire en Guinée devait entraîner la sortie de ce pays de la zone franc. A cela s'ajouta le fait que les relations diplomatiques furent longtemps rompues. Cet ensemble de considérations ne devait pas favoriser la solution rapide des problèmes de succession d'État nés il y a une vingtaine d'années. Il semble toutefois que l'on s'oriente désormais vers un règlement depuis la reprise des relations diplomatiques entre les deux États, intervenue en 1975. Il ne paraît pas toutefois que le problème des dettes ait revêtu dans les rapports entre les deux États une importance considérable. Ce problème se ramènerait essentiellement à des questions de pensions civiles et militaires.

#### 6. CAS DE MADAGASCAR (1960)<sup>238</sup>

a) *Type de dettes auxquelles s'appliquait la succession d'États à Madagascar*

312. La succession aux dettes ne saurait concerner, selon la typologie retenue par le Rapporteur spécial,

<sup>232</sup> Voir « L'Indonésie répudie sa dette envers les Pays-Bas », dans *Libre Belgique* du 12 août 1956, reproduit dans : France, Présidence du Conseil et Ministère des affaires étrangères, *La documentation française — Problèmes économiques*, Paris, 28 août 1956, n° 452, p. 17 et 18.

<sup>233</sup> Paenson, *op. cit.*, p. 77.

<sup>234</sup> Rousseau, *op. cit.*, p. 451. Voir, dans le même sens, O'Connell *State Succession...* (*op. cit.*), p. 437.

<sup>235</sup> Dont les références sont précisément données à l'article 25 de l'accord financier et économique du 2 novembre 1949.

<sup>236</sup> Paenson, *op. cit.*, p. 77.

<sup>237</sup> Cité par G. Tixier, « La succession à la régie des chemins de fer de l'A.-O.F. », *Annuaire français de droit international*, 1965, Paris, vol. XI, 1966, p. 921.

<sup>238</sup> Pour ne pas dresser un répertoire fastidieux, le Rapporteur spécial s'en tiendra au seul cas de Madagascar pour illustrer la décolonisation en 1960 des pays d'Afrique noire francophone. Il dispose au surplus pour le faire d'une œuvre particulièrement savante, celle de Daniel Bardonnet : *La succession d'États à Madagascar — Succession au droit conventionnel et aux droits patrimoniaux*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1970. Voir notamment p. 645 à 659.



que les dettes contractées soit par l'État prédécesseur de son propre fait mais pour le compte de la colonie, soit comme emprunts souscrits par cette dernière mais avec la garantie de la puissance administrante.

Les types de dettes que l'on rencontre à Madagascar ressortissent pour l'essentiel à cette dernière catégorie. En effet, Madagascar, ainsi du reste que généralement l'ensemble des territoires de l'ancienne France d'outre-mer, était dotée d'une personnalité juridique impliquant une certaine autonomie financière. La Grande Ile pouvait donc souscrire des prêts, et mit cette faculté en œuvre à l'occasion de cinq emprunts publics, en 1897, 1900, 1905, 1931 et 1942.

313. Ces emprunts constituent des dettes propres de Madagascar, du moins à première vue, et, ce faisant, ne devraient pas concerner la présente étude. En réalité, ils demeuraient soumis à un tel régime juridique — impliquant une telle intervention de la puissance administrante métropolitaine — que l'on pouvait à bon droit les considérer comme des dettes de cette dernière, en ce qui concerne tout le moins la garantie qu'elle avait accordée et sans laquelle les emprunts n'auraient pas été consentis.

#### b) Régime juridique des emprunts malgaches

314. Deux moments peuvent et doivent être distingués : a) celui de la décision apparente, qui relève du territoire dépendant; b) celui de la décision réelle, qui est de la compétence de la puissance administrante.

315. La *décision de principe* de l'emprunt était arrêtée à Madagascar par le Gouverneur général. Celui-ci recevait l'avis de divers organes administratifs et délégations économiques et financières. Si la procédure s'arrêtait là et que l'emprunt pouvait être effectivement souscrit par le public, on se trouvait en présence d'une dette contractée dans le simple cadre de l'autonomie financière du territoire dépendant. Il faudrait donc qualifier cet emprunt de « dette propre au territoire », et l'on ne saurait la rattacher à l'État prédécesseur; en conséquence de quoi son étude devrait être écartée du cadre de la présente recherche<sup>239</sup>.

316. La *décision efficiente* relevait en fait de la puissance administrante. En d'autres termes, cela signifiait que le processus de la décision, commencé à Madagascar, ne trouvait son terme que dans le cadre des lois et règlements du gouvernement central de la puissance administrante. Il pouvait s'agir d'une approbation donnée soit par un décret pris en Conseil d'État soit par une loi. En fait, tous les emprunts malgaches

firent l'objet d'une autorisation législative de la part de la métropole<sup>240</sup>.

317. Cette autorisation constituait une condition substantielle de l'emprunt, une condition *sine qua non*, sans laquelle l'émission de l'emprunt devenait impossible. Cela atteste, selon toute vraisemblance, de l'insuffisance de l'autonomie financière de la collectivité dépendante. Le pouvoir de s'engager véritablement en cette matière n'appartenait qu'à la puissance administrante, et, ce faisant, elle assumait une obligation que l'on pourrait assimiler aux garanties requises par la BIRD et qui ont pour effet de conférer à l'État prédécesseur la « qualité de débiteur principal et non pas seulement de caution »<sup>241</sup>.

A ces considérations théoriques, il faudrait ajouter des considérations de fait qui font que, finalement, les souscripteurs ne s'engagent que sur l'intervention de la puissance administrante, à qui ils confèrent en quelque sorte la « possession d'état » de débiteur à titre principal.

#### c) Sort des dettes

318. Les dettes furent assumées par la République malgache, qui ne souleva à leur égard aucune contestation et Bardonnnet a pu en conclure que Madagascar « semble ainsi s'être spontanément conformée à la coutume internationale en ce domaine<sup>242</sup> ». Les négociateurs de l'Accord franco-malgache de coopération en matière monétaire, économique et financière, du 27 juin 1960, n'eurent donc pas à prévoir de dispositions particulières pour cette succession, qui s'était opérée à la charge de Madagascar comme si, ainsi que le constate Bardonnnet, « le caractère automatique de la transmission [...] allait de soi<sup>243</sup> ».

### 7. CAS DU CONGO EX-BELGE (1960)

319. Le Congo accède à l'indépendance le 30 juin 1960, conformément à l'article 259 de la loi belge du 19 mai 1960 concernant les structures du Congo. Très rapidement, c'est l'intervention étrangère, la guerre civile et la rupture des relations diplomatiques entre les deux États de 1960 à 1962. Ces circonstances devaient retarder la solution des problèmes de succession d'États, laquelle finalement n'interviendra que cinq ans plus tard dans le cadre de deux conventions en date du 6 février 1965. La première porte sur le « règlement des questions relatives à la dette publique et au portefeuille de la colonie du Congo belge »<sup>244</sup>. La seconde est relative aux statuts du « Fonds belgo-congolais d'amortissement et de gestion »<sup>245</sup>.

<sup>239</sup> Il faut, pour une raison différente, écarter le premier emprunt malgache de 1897. Il avait été souscrit pour une durée de soixante ans, et son remboursement était achevé en 1957. Quelle que soit la qualification retenue — dette exclusive du territoire ou dette qui se rattache à la métropole —, en tout état de cause cet emprunt ne saurait à l'évidence concerner la succession d'États. Il demeure une affaire exclusivement coloniale. Les autres emprunts intéressent au contraire la succession d'États du fait que leurs conséquences financières se sont poursuivies dans le cadre de la décolonisation.

<sup>240</sup> Voir loi du 5 avril 1897; loi du 12 avril 1900; loi du 19 mars 1905; loi du 22 février 1931; loi du 16 avril 1942. Pour plus de détails, voir le tableau des emprunts publics malgaches chez Bardonnnet, *op. cit.*, p. 650.

<sup>241</sup> Voir ci-dessus par. 274.

<sup>242</sup> Bardonnnet, *op. cit.*, p. 654.

<sup>243</sup> *Ibid.*

<sup>244</sup> Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 540, p. 227.

<sup>245</sup> *Ibid.*, p. 275.

## CLASSIFICATION DES DETTES

320. La classification des dettes avait été faite dans l'article 2 de la Convention pour le règlement des questions relatives à la dette publique, qui distinguait trois catégories de dettes : 1<sup>o</sup> « dette exprimée en francs congolais, ainsi que la dette exprimée en devises, détenue au 30 juin 1960 par des organismes publics du Congo »; 2<sup>o</sup> « dette exprimée en devises et garantie par la Belgique »; 3<sup>o</sup> « dette exprimée en devises et non garantie par la Belgique, à l'exception des titres de cette dette qui sont détenus par des organismes publics du Congo ».

Autrement formulée, cette classification conduisait en fin de compte à la distinction entre la dette intérieure et la dette extérieure.

321. La *dette intérieure* ne nous retiendra que fort peu, non pas du fait qu'elle est intérieure, mais parce qu'elle est détenue par des organismes publics du Congo<sup>246</sup> « pour les trois quarts », précise un auteur<sup>247</sup>. Elle se confond donc avec les dettes des services publics, et l'on ne saurait la tenir pour une dette d'État de l'État prédécesseur. Il reste donc à examiner la dette extérieure.

## DETTE EXTÉRIEURE

322. Elle se subdivisait en dette extérieure garantie et dette extérieure non garantie. La première subdivision entre incontestablement dans les préoccupations du Rapporteur spécial. Quant à la seconde, elle soulève quelques épineux problèmes.

a) *Dette extérieure garantie ou cédée par la Belgique*

323. Cette garantie s'étend à deux catégories de dettes, qui figurent dans une liste n<sup>o</sup> 3 annexée à la convention précitée<sup>248</sup>.

La première concerne la dette congolaise pour laquelle la Belgique n'intervint qu'en tant que garante. C'est une dette libellée en devises (dollars américains, francs suisses, ou autres devises). On peut citer ainsi dans cette catégorie les conventions de prêts conclus entre le Congo belge et la BIRD et visées à l'article 4 de l'accord belgo-congolais. La garantie et la responsabilité de la Belgique ne pouvaient naturellement s'étendre, en ce qui concerne les prêts de la BIRD, qu'aux « prélèvements effectués par le Congo belge avant le 30 juin 1960 », c'est-à-dire avant l'indépendance. En accordant sa garantie, il apparaît que la Belgique a entendu se comporter « en qualité de débiteur principal et non pas seulement de caution ». Selon les dispositions mêmes des accords avec la BIRD, ce caractère de dette d'État de l'État prédécesseur apparaît encore plus nettement avec la seconde catégorie de dette garantie par la Belgique.

324. La seconde catégorie de dette extérieure constitue ce que l'on appelle la *dette cédée* : elle concerne les « emprunts souscrits par la Belgique et dont le produit

a été cédé au Congo belge »<sup>249</sup>. La qualité de dette d'État de l'État prédécesseur éclate dans cet exemple avec une particulière netteté. La Belgique n'est plus un simple garant : l'obligation pèse directement sur elle. C'est elle, et elle seule, qui est débitrice.

325. Le sort de ces deux types de dette, garantie ou cédée, devait être de tomber à la charge de la Belgique. C'est ce que prévoit l'article 4 de la Convention pour le règlement des questions relatives à la dette publique, dans les termes suivants :

1. La Belgique assume, à tous égards, la responsabilité exclusive de la partie de la dette publique reprise à la liste 3 qui est annexée à la présente Convention et qui en fait partie intégrante. [Nous venons d'analyser le contenu de cette liste.]

2. Pour ce qui concerne les conventions de prêt intervenues entre le Congo belge et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, la partie de la dette publique visée au paragraphe 1 du présent article ne comprend que les prélèvements effectués par le Congo belge, avant le 30 juin 1960, en exécution de ces conventions.

b) *Dette extérieure non garantie par la Belgique*

326. Cette dette, exprimée en devises pour l'emprunt « Dillon » émis aux États-Unis d'Amérique et en monnaie belge pour d'autres, était détenue, ainsi que l'écrit un auteur, par « ceux que l'on a appelés « les porteurs de rentes coloniales »<sup>250</sup> ». Ils étaient « belges pour 95 % d'entre eux », précise-t-il. Il s'agit, semble-t-il, d'un type de « dette coloniale » qui se placerait en dehors de cette étude. Elle pourrait toutefois l'intéresser si l'on estime avec le professeur Rousseau « que l'autonomie financière du Congo belge était purement formelle et que l'administration de la colonie était entièrement aux mains des autorités belges<sup>251</sup> ».

327. Cependant, ni la Belgique ni encore moins le Congo n'acceptèrent que cette dette leur fût dévolue, et les deux États évitèrent la difficulté en mettant en place une institution internationale particulière chargée de prendre en compte ladite dette. C'est ce que traduisent les articles 5 à 7 de la Convention pour le règlement des questions relatives à la dette publique, par lesquels un fonds fut créé<sup>252</sup>.

328. La création et la dotation conjointe de ce fonds, *institution de droit public international*, emportaient deux conséquences :

1<sup>o</sup> Les deux États n'entendaient nullement par là se reconnaître débiteurs. C'est ce qu'exprime l'article 14 de la convention :

Le règlement de la dette publique du Congo belge, faisant l'objet des dispositions qui précèdent, constitue une solution

<sup>249</sup> *Ibid.*, p. 256.

<sup>250</sup> Lejeune, *loc. cit.*, p. 546.

<sup>251</sup> Rousseau, *op. cit.*, p. 453.

<sup>252</sup> Voir art. 5, par. 1, de la convention :

« La Belgique et le Congo créent conjointement, par la présente Convention, une institution autonome de droit public international dénommée « Fonds belgo-congolais d'amortissement et de gestion », ci-après désignée par le mot « Fonds ». Les statuts du Fonds sont établis par une convention particulière. »

Ce fonds fut doté annuellement par les deux États en francs belges à raison de 2/5 pour la Belgique et de 3/5 pour le Congo (article 11 de la même convention).

<sup>246</sup> Une liste de ces organismes et caisses est annexée à la convention : *ibid.*, p. 252.

<sup>247</sup> C. Lejeune, « Le contentieux financier belgo-congolais », *Revue belge de droit international*, Bruxelles, 1969-2, p. 546.

<sup>248</sup> Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 540, p. 254.

où chacune des Hautes Parties contractantes réserve sa position juridique en ce qui concerne la reconnaissance de la dette publique du Congo belge.

2<sup>o</sup> Les deux États n'en estimaient pas moins que l'affaire avait trouvé une solution définitive. C'est ce qu'annonce dans son premier alinéa l'article 18 de la même convention :

Les dispositions qui précèdent ayant pour but de régler définitivement les problèmes qui en font l'objet, les Hautes Parties contractantes s'interdisent toute discussion future et renoncent à toute action ou recours quelconque au sujet tant de la dette publique que du portefeuille du Congo belge. Elles se donnent mutuellement décharge totale et irrévocable de toute responsabilité pour tout acte de gestion ou autre accompli par l'une ou l'autre d'entre elles en ce qui concerne la dette publique et le portefeuille du Congo belge avant la date d'entrée en vigueur de la présente Convention.

#### 8. CAS DE L'ALGÉRIE (1962)

329. L'article 18 de la Déclaration de principes relative à la coopération économique et financière, contenue dans les « accords d'Évian <sup>253</sup> », prévoyait la succession de l'État algérien (aux droits et) aux obligations de la France en Algérie. Mais cette déclaration de principes, pas plus que les autres contenues dans les accords d'Évian, ne se référait expressément aux dettes publiques, ni encore moins aux diverses catégories de celles-ci, au point que Rousseau et O'Connell ont considéré les accords d'Évian comme muets sur ce chapitre <sup>254</sup>.

330. Les négociations sur les dettes publiques ont été poursuivies entre les deux pays de 1963 à la fin de 1966. Elles aboutirent à divers accords, dont le plus important était celui du 23 décembre 1966, qui apurait le contentieux financier entre les deux pays moyennant le versement par l'Algérie à la France d'une somme forfaitaire de 400 millions de francs (40 milliards d'anciens francs). L'Algérie ne semble pas avoir succédé aux « dettes d'État de l'État prédécesseur » en opérant un tel versement, sans quoi elle aurait versé cette somme non pas à l'État prédécesseur (qui, par définition, aurait été le débiteur), mais aux éventuels tiers créanciers de la France pour son activité antérieure en Algérie. Il s'agissait bien plus de dettes que le Rapporteur spécial a désignées dans sa typologie comme des dettes diverses nées de la reprise de tous les services publics par l'État nouvellement indépendant, assumées par lui en compensation de cette reprise, ou prises en charge par lui à titre de rachat de certains biens. Ce sont aussi des dettes *ex-post* correspondant à ce que devait payer l'État successeur à l'État prédécesseur pour le règlement définitif de la succession d'États. Ce n'était pas la prise en charge par l'Algérie de dettes d'État de la France (à l'égard d'États tiers) liées aux activités de la France en Algérie.

<sup>253</sup> Échange de lettres et déclarations adoptées le 19 mars 1962 à l'issue des pourparlers d'Évian, constituant un accord entre la France et l'Algérie : Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 507, p. 25.

<sup>254</sup> Rousseau, *op. cit.*, p. 454, et O'Connell, *State Succession...* (*op. cit.*), p. 444 à 446.

331. Dans les négociations, l'Algérie avait fait valoir qu'elle n'avait accepté de succéder aux « obligations » de la France qu'en contrepartie d'engagements français à l'égard de l'Algérie indépendante. En effet, d'après la Déclaration de principes précitée, une « contribution française au développement économique et social de l'Algérie » ainsi que des « facilités d'écoulement sur le territoire français des productions excédentaires de l'Algérie [vin] » <sup>255</sup> devaient constituer la contrepartie des obligations mises à la charge de l'Algérie par l'article 18 de la Déclaration. Un tel engagement « contractuel » entre l'Algérie et la France ne pouvait être considéré comme valable, selon les négociateurs algériens, qu'à deux conditions : a) que les obligations respectives soient équilibrées, b) que la situation financière léguée soit saine. Or, sur le premier point, la contribution annuelle française s'est amenuisée pour disparaître rapidement et l'exportation de vin algérien vers la France a été interrompue. Sur le second, la délégation algérienne avait précisé que le Trésor algérien, hérité par une convention du 31 décembre 1962, avait été légué dans une situation financière très gravement obérée, au point que les « disponibilités » de trésorerie étaient affectées d'un signe négatif.

332. L'Algérie avait également refusé d'assumer les dettes correspondant à des emprunts effectués par la France pour entreprendre, durant la guerre d'indépendance, des réalisations économiques en Algérie. La partie algérienne avait souligné que ces réalisations avaient été faites dans un contexte politique et militaire déterminé, pour le développement du peuplement français et de la présence française en général, et qu'elles s'inséraient dans le cadre global de la stratégie économique française, puisqu'on relevait le caractère de complémentarité de la quasi-totalité des investissements décidés par la France en Algérie. La partie algérienne devait aussi rappeler les désinvestissements massifs opérés dans les mois qui précédèrent l'indépendance avec le départ de la population française. L'Algérie ne pouvait payer des investissements alors que non seulement les revenus correspondants avaient disparu, mais encore qu'un phénomène de désinvestissement s'était manifesté.

333. Une notable partie de ces réalisations économiques avait entraîné l'inscription de la dette correspondante à la charge de l'Algérie quand elle était encore dépendante. Les négociateurs algériens ont alors fait valoir que, dans le contexte de cette période de sept années et demie de guerre, la garantie de l'Algérie avait été trop généreusement engagée par la puissance administrante pour des raisons politiques pour un trop grand nombre d'emprunts, ce qui avait compromis gravement la gestion du Trésor algérien.

334. Enfin, les négociateurs algériens ont rejeté la prise en charge de certaines « dettes odieuses » ou dettes de guerre que la France avait mises au compte de l'Algérie (indemnisation, par le budget du territoire, des victimes de ce que l'on appelait à cette époque

<sup>255</sup> Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 507, p. 56 et 58.

« le terrorisme algérien », prise en charge des dépenses occasionnées par la création et l'entretien d'une force de « harkis » [Algériens collaborateurs de la puissance coloniale], etc.).

335. Ce rapide aperçu, au cours duquel on aura observé combien était contestée la qualification même des dettes (dettes d'État françaises ou dettes propres du territoire dépendant), ne donne qu'une idée fragmentaire de la complexité du contentieux financier algéro-français que les négociateurs devaient apurer à la fin de 1966<sup>256</sup>.

#### F. — Fardeau financier des États nouvellement indépendants

336. On ne peut codifier ou développer progressivement le droit international en perdant de vue le contexte politique et économique dans lequel vit présentement le monde. Les normes que la CDI doit proposer à la communauté internationale doivent correspondre aux préoccupations et aux besoins de celle-ci. C'est pourquoi on ne peut élaborer un système normatif en matière de dettes d'État à la charge des États nouvellement indépendants sans prendre connaissance, peu ou prou, de la situation catastrophique et proprement insupportable dans laquelle se débattent nombre de ces États.

337. Les données statistiques font malheureusement défaut pour déterminer avec précision ce qui, dans la situation désastreuse de lourd endettement des pays considérés, tient, d'une part, au fait de leur accession à l'indépendance et de leur prise en charge de certaines dettes dans le cadre de la succession d'États et, d'autre part, aux emprunts qu'ils ont dû effectuer en tant qu'États souverains pour tenter de sortir de leur sous-développement<sup>257</sup>. De même, les éléments statistiques pertinents qui embrassent l'ensemble des pays dits en voie de développement ne sont pas facilement dissociables pour individualiser et illustrer la situation spécifique des États nouvellement indépendants depuis la seconde guerre mondiale. Les données chiffrées fournies ci-après visent la dette extérieure des pays en développement, y compris les pays d'Amérique latine — c'est-à-dire les pays de décolonisation ancienne. Le but recherché ici est moins de chiffrer exactement le fardeau financier résultant de la prise en charge

par les États nouvellement indépendants des dettes des États prédécesseurs que de *faire état d'un contexte dramatique d'endettement général*, qui vaut pour la majorité des pays en développement. Ce contexte et cette situation confèrent une tonalité particulière et spécifique à la succession d'États concernant les États nouvellement indépendants.

338. L'endettement de plus en plus insupportable de ces pays est devenu un phénomène d'ordre structurel, dont les manifestations profondes se sont révélées bien antérieurement à la crise économique internationale actuelle. La Commission d'étude du développement international (dite « commission Pearson ») avait estimé qu'en 1977 le service de la dette (c'est-à-dire les remboursements annuels du principal et les paiements annuels des intérêts) dépasserait à lui seul le montant brut des nouveaux prêts dans une proportion de 20 % en Afrique et de 30 % en Amérique latine.

339. Déjà en 1960, la dette publique extérieure des pays en voie de développement atteignait un montant équivalent à plusieurs milliards de dollars. Au cours de la « décennie 60 », l'endettement total des 80 pays en voie de développement retenus par la CNUCED a augmenté au taux annuel de 14 %, si bien que la dette publique extérieure de ces 80 pays s'élevait à la fin de 1969 à 59 milliards de dollars<sup>258</sup>. A cette même date, on évaluait à 11 milliards de dollars le montant des sommes déboursées par ces pays pour faire face au seul service de la dette publique et au rapatriement des bénéficiaires<sup>259</sup>. Dès cette époque, le seul service de la dette publique de certains pays en développement correspondait à plus de 20 % de leurs recettes totales d'exportation. Au 31 décembre 1973, les données réunies par la Banque mondiale pour 86 pays en voie de développement aboutissaient à un montant de la dette publique extérieure non amortie de 119 milliards de dollars<sup>260</sup>, soit environ le double du montant calculé par la CNUCED en 1969 pour 80 pays. Le seul service de la dette publique, toutes autres sorties financières exclues, atteignait alors 11 milliards de dollars<sup>261</sup>.

340. Ce renforcement considérable de la dette extérieure se traduit pour certains pays par des charges insupportables. Ainsi, les versements au titre du service de la dette publique extérieure représentaient pour la Zambie 28 % de la valeur de ses exportations en 1973 contre 2,4 % en 1967, pour le Pérou 32,5 % contre 3 %, pour l'Uruguay 30,1 % contre 17 %, et pour l'Égypte 34,6 % contre 19,5 %. Faisant face aux mêmes

<sup>256</sup> Il faudrait en conséquence se garder des certitudes faciles et des jugements définitifs. Voir Ch. Rousseau, « Chronique des faits internationaux — Algérie et France », *Revue générale de droit international public*, Paris, 3<sup>e</sup> série, t. XXXVIII, n° 3 (juil.-sept. 1967), p. 721 et 722, et *Droit international public (op. cit.)*, p. 454.

<sup>257</sup> Les statistiques publiées, ou accessibles, d'organismes internationaux économiques ou financiers n'affinent pas leurs chiffres jusqu'à permettre d'établir la distinction entre les dettes antérieures à l'indépendance et celles qui sont postérieures à celle-ci. L'OCDE a publié diverses études et nombre de tableaux en distinguant la dette par pays débiteur, par type de créancier et par type de dette, mais sans pouvoir indiquer s'il s'agit de dettes « coloniales » (v. OCDE, *Engagements totaux des pays en développement vis-à-vis de l'étranger*, Paris, 1974).

<sup>258</sup> Voir CNUCED, *Problèmes de la dette des pays en voie de développement : rapport du secrétariat de la CNUCED* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.72.II.D.12), par. 12.

<sup>259</sup> Voir *Actes de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, troisième session*, vol. III, *Financement et invisibles* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.73.II.D.6), p. 76, doc. TD/118/Supp.5, par. 4.

<sup>260</sup> BIRD, *Rapport annuel, 1975*, Washington (D.C.), p. 105.

<sup>261</sup> *Ibid.*, p. 123, annexe statistique, tableau 8. Voir aussi OCDE, *Coopération pour le développement — Examen 1976* (rapport de M. Maurice J. Williams, président du Comité d'aide au développement), Paris, 1976, p. 46 et suiv., et 274 et suiv.

difficultés, l'Inde renégociait sa dette en 1971, le Chili et le Pakistan en 1972, de nouveau l'Inde et le Pakistan en 1973. Mais les autres pays en développement n'étaient pas dans une situation moins alarmante :

Au cours des dernières années, un nombre croissant de pays en développement ont connu des crises d'endettement qui appelaient des opérations d'allègement de leurs dettes. Parmi eux, l'Argentine, le Bangladesh, le Brésil, le Chili, le Ghana, l'Inde, l'Indonésie, le Pakistan, le Pérou et la Turquie ont fait l'objet, dans certains cas à plusieurs reprises, d'une renégociation de dettes multilatérales. Les renégociations de dettes bilatérales, en outre, ont intéressé une douzaine de pays. Les crises d'endettement entraînent des bouleversements économiques dans les pays en développement et troublent les relations entre créanciers et débiteurs. Ceux qui fournissent des ressources et ceux qui en bénéficient doivent donc garantir un transfert international de ressources propre à éviter aux pays en développement des difficultés dues à leur endettement <sup>262</sup>.

341. L'accélération considérable de l'inflation dans les économies industrielles à partir de 1973 devait comporter des conséquences graves à l'égard des pays en voie de développement, fortement dépendants de ces économies pour leurs importations, et aggravait de ce fait leur dette extérieure. Alors que le taux moyen annuel d'inflation de 1962 à 1972 avait été de 4,0 % dans les économies industrialisées, il passait brutalement à 7,1 % en 1973, à 11,9 % en 1974, et à 10,50 % en 1975 <sup>263</sup>. Certains pays, comme le Japon ou la Grande-Bretagne, connurent respectivement des taux d'inflation de 20,8 % en 1974 et de 20 % en 1975. En conséquence de cette situation, les prix des produits manufacturés exportés par les pays développés augmentèrent à des taux sans précédent, ce qui entraîna une plus grande détérioration des termes de l'échange au détriment des pays en voie de développement.

342. De fait, le déficit courant de ces pays non exportateurs de pétrole passe de 9,1 milliards de dollars en 1973 à 27,5 milliards en 1974 et à 35 milliards en 1976 <sup>264</sup>. Ces déficits entraînerent une hausse massive de l'en-cours de la dette extérieure des pays en développement et du service de cette dernière en 1974 et 1975. Les premières indications disponibles laissent penser que l'en-cours de la dette publique extérieure de ces pays se serait accru d'au moins un tiers entre 1973 et la fin de l'année 1975, ce qui, si ces indications se vérifiaient, donnerait au 31 décembre 1975 un en-cours largement supérieur à 150 milliards de dollars, si l'on prend l'échantillon des 86 pays retenus par la Banque mondiale et qui inclut des pays exportateurs de pétrole largement déficitaires comme l'Algérie ou l'Indonésie.

343. Cette hypothèse paraît d'ailleurs confirmée par les résultats d'une récente étude du FMI, qui révèle que l'en-cours total de la dette publique garantie est

passé de 62 milliards de dollars environ en 1973 à 95,6 milliards (estimation) en 1975, soit une augmentation de l'en-cours d'un tiers <sup>265</sup>, <sup>266</sup>.

344. Par ailleurs, et en même temps que l'endettement des pays en voie de développement s'aggravait, l'aide publique au développement diminuait en valeur relative : de 0,33 % du PNB en 1970-1972, le volume de ce type de transfert est tombé à 0,29 %, alors que la Stratégie internationale du développement avait retenu un taux minimal de 1 %.

345. Parallèlement à cette tendance et pendant la même période, les transferts inverses de ressources au titre des rapatriements de profits réalisés par les investisseurs des pays développés dans les pays en développement ont considérablement augmenté. Suivant les données concernant la balance des paiements de 73 pays en développement, les sorties financières au titre de ces profits seraient passées de 6 milliards de dollars en 1970 à 12 milliards de dollars en 1973, de sorte que l'amélioration en valeur absolue intervenue dans le transfert de ressources vers les pays en voie de développement masque en réalité une aggravation de la dette de ces derniers. Il a été en effet estimé que le pourcentage global du service de la dette par rapport aux recettes d'exportation serait de 29 % en 1977 alors que ce taux se situait à un niveau de 9 % en 1965.

346. Les solutions proposées par les pays en voie de développement pour remédier à une situation aussi dramatique n'ont pas rencontré l'agrément des États créanciers industrialisés. Les pays débiteurs ont par faitement établi que, pour l'ensemble d'entre eux, les conditions d'endettement sont telles que, si elles n'étaient pas réexaminées, elles risqueraient d'annihiler tout effort de développement. C'est à la quatrième Conférence des chefs d'État ou de gouvernement des pays non alignés, en 1973, que le problème fut globalement posé en termes aussi solennels qu'alarmants, mais nullement surfaits. On lit dans un des textes adoptés lors de cette réunion :

Il faudrait neutraliser par une action internationale appropriée les conséquences défavorables, sur le développement actuel et futur des pays en voie de développement, de la charge que représente la dette extérieure contractée à des conditions très dures \*. [...]

Des mesures appropriées devraient être prises pour alléger la lourde charge que représente le service de la dette extérieure, y compris la méthode de remise d'échéance <sup>267</sup>.

347. S'adressant à la sixième session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies, en sa qualité de président de la quatrième Conférence des

<sup>265</sup> *Ibid.*, tableau 8.

<sup>266</sup> Les montants diffèrent de ceux de la BIRD du fait de la différence dans les échantillons retenus, des éléments appréhendés et du mode de calcul.

<sup>267</sup> Quatrième Conférence des chefs d'État ou de gouvernement des pays non alignés (Alger, septembre 1973), « Programme d'action pour la coopération économique » [A/9330], section intitulée « Les systèmes monétaires et financiers internationaux », par. 6 et 7.

<sup>262</sup> OCDE, *Les problèmes d'endettement des pays en développement*, Paris, 1974, p. 3.

<sup>263</sup> FMI, « World economic outlook : General survey », décembre 1975, p. 3, tableau 1.

<sup>264</sup> FMI, « World economic outlook : Developments and prospects in the non-oil primary producing countries », p. 4, tableau 1.

chefs d'État ou de gouvernement des pays non alignés, le Chef de l'État algérien déclarait sur ce point que l'examen du problème de la dette actuelle des pays en voie de développement serait hautement souhaitable; *cet examen devrait envisager l'annulation de la dette dans un grand nombre de cas \**, et, dans d'autres cas, sa récapitalisation à de meilleures conditions en matière de délais de remboursement, de différés ou de taux d'intérêt <sup>268</sup>.

348. Ce problème n'a pas cessé d'être posé par les États nouvellement indépendants. L'annulation des dettes des anciens pays colonisés avait déjà été évoquée lors de la deuxième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, à New Delhi. M. Louis Nègre, ministre des finances du Mali, avait déclaré à la 58<sup>e</sup> séance plénière :

De nombreux pays auraient pu légitimement contester la validité juridique des dettes contractées sous la domination de puissances étrangères \* [...]. [...] les pays en voie de développement réclament aux pays créanciers un peu plus d'équité et leur proposent de décréter, pendant la présente session de la Conférence, l'annulation de toutes les dettes contractées pendant la période coloniale \* [...]. <sup>269</sup>.

349. L'Assemblée générale des Nations Unies finissait par adopter la résolution 3202 (S-VI), sur le « Programme d'action concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international », qui admettait dans sa section II, point 2, la nécessité de :

f) Appliquer d'urgence des mesures appropriées, y compris une action internationale, en vue d'atténuer les conséquences défavorables de la charge de la dette extérieure, contractée à des conditions rigoureuses \*, sur le développement actuel et futur des pays en voie de développement;

g) Procéder à la renégociation des dettes, cas par cas, en vue de conclure des accords prévoyant l'annulation des dettes \*, un moratoire, le réaménagement des échéances ou des subventions pour le paiement des intérêts.

350. Un projet de résolution présenté le 7 décembre 1976 à la Deuxième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies et intitulé « Problèmes d'endettement des pays en développement » déclarait que :

a) La dette publique [due aux pays développés] des pays en développement les moins avancés, sans littoral et insulaires devrait être transformée en dons \*;

b) Les autres pays les plus gravement touchés devraient être traités de la même façon \* que les pays visés à l'alinéa précédent, ou leur dette publique impayée devrait, au minimum, être recalculée en fonction des conditions dont sont actuellement assortis les prêts de l'Association internationale de développement, l'élément subvention représentant au moins 90 % du montant de la dette \*;

c) Un allègement devrait également être accordé aux autres pays en développement qui en font la demande par les pays développés créanciers et donateurs sur le plan bilatéral <sup>270</sup>.

<sup>268</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session extraordinaire, Séances plénières, 2208<sup>e</sup> séance, par. 136.

<sup>269</sup> Actes de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, deuxième session, vol. I [et Corr.1 et 5 et Add.1 et 2], Rapport et annexes (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.68.II.D.14), annexe V, p. 152.

<sup>270</sup> Projet de résolution A/C.2/31/L.46/Rev.1 présenté par le Bangladesh, l'Éthiopie, l'Inde, l'Ouganda, le Pakistan, les Philippines, la République centrafricaine, la République-Unie du Cameroun, le Soudan et le Yémen démocratique (v. Documents officiels de l'Assemblée générale, trente et unième session, Annexes, point 56 de l'ordre du jour, doc. A/31/231 et Add.1, deuxième partie, par. 17).

351. Finalement, l'Assemblée générale, dans sa résolution 31/158, du 21 décembre 1976, intitulée « Problèmes d'endettement des pays en développement », devait déclarer :

L'Assemblée générale,

Notant avec une profonde préoccupation [...] [les] paiements élevés au titre du service de la dette [...],

Convaincue que la situation dans laquelle se trouvent les pays en développement peut être améliorée par l'adoption d'urgence de mesures décisives visant à alléger [...] leur dette publique [...],

Reconnaissant que, dans les circonstances actuelles, les difficultés qui se posent à divers pays en développement en ce qui concerne le service de la dette présentent suffisamment d'éléments communs pour justifier l'adoption de mesures de caractère général concernant leur dette impayée,

Reconnaissant la situation particulièrement difficile dans laquelle se trouvent les pays en développement les plus gravement touchés, les moins avancés, sans littoral et insulaires, et la charge que constitue la dette de ces pays,

1. Considère qu'il est essentiel à l'instauration du nouvel ordre économique international de réorienter les méthodes de réaménagement de la dette due aux pays développés, en abandonnant le système traditionnel essentiellement commercial pour adopter une approche axée sur le développement;

2. Affirme qu'il est urgent de trouver une solution générale et efficace aux problèmes d'endettement des pays en développement;

3. Convient que les négociations futures concernant la dette devraient s'inscrire dans le contexte d'objectifs convenus à l'échelon international en matière de développement, des objectifs nationaux de développement et de la coopération financière internationale [...];

4. Souligne que toutes ces mesures devraient être envisagées et appliquées d'une manière qui ne porte préjudice à la capacité d'endettement d'aucun pays en développement;

5. Demande instamment à la Conférence sur la coopération économique internationale de conclure rapidement un accord sur la question de l'allègement immédiat généralisé de la dette publique des pays en développement, en particulier des pays en développement les plus gravement touchés, les moins avancés, sans littoral et insulaires, et de la réorganisation de tout le système de renégociation de la dette, afin de l'orienter en fonction du développement au lieu de lui donner une orientation commerciale;

352. A la Conférence sur la coopération économique internationale (dite parfois « Conférence Nord-Sud »), les pays en voie de développement ont posé d'emblée ce problème de la dette tout en tête de la liste des priorités les concernant. Ils demandent un réaménagement global et immédiat de la dette publique des plus démunis d'entre eux et des plus sérieusement affectés par la crise économique internationale. Ils proposent également une méthode objective de réexamen de la dette pour ceux d'entre eux qui seraient intéressés dans l'avenir.

Les pays développés, quant à eux, refusent pour l'instant d'envisager tout réaménagement global et immédiat et s'en tiennent, même pour la catégorie des pays les plus démunis, à l'étude du cas par cas. Par ailleurs, sur le deuxième volet du problème (cas futurs de réaménagement), leurs contre-propositions

admettent un assouplissement des méthodes actuelles d'examen de la dette et élargissent le nouveau système à tous les pays en développement intéressés.

Une proposition de compromis de la Suède concerne particulièrement le réaménagement global et immédiat de la dette des pays les plus démunis, qu'elle admet dans son principe.

353. C'est donc en définitive sur ce réaménagement global et immédiat que la négociation achoppe actuellement. En fait, il semblerait que les pays développés seraient disposés à admettre, à la limite, *l'effacement de la dette publique des pays les plus démunis* (il s'agit de 28 pays classifiés ainsi par l'ONU). Mais les plus gros débiteurs (Inde, Pakistan, Indonésie, Brésil) seraient exclus de cette catégorie, ce qui laisserait sans solution complète le grave et lancinant problème de l'endettement des pays en développement.

### G. — Quelques éléments de solution

354. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un cas de décolonisation, mais d'une nouvelle colonisation par changement de puissance administrante, il conviendrait d'examiner la manière dont furent réglées en 1919 les dettes des colonies allemandes. L'article 257, par. 1, du Traité de Versailles<sup>271</sup> disposait que :

Dans le cas des anciens territoires allemands, y compris les colonies, protectorats et dépendances, administrés par mandataire d'après l'article 22 de la partie I du présent Traité, *ni le territoire ni la puissance mandataire ne supporteront aucune part du service de la dette de l'Empire ou des États allemands* \*.

Cette solution devait être confirmée par l'article III, par. B, de la Convention de La Haye du 20 janvier 1930<sup>272</sup>.

355. Il est intéressant de relever les arguments par lesquels les Alliés avaient justifié cette solution du Traité de Versailles<sup>273</sup> Ils se sont notamment appuyés :

1<sup>o</sup> Sur le fait que le budget des colonies allemandes s'était souvent soldé par des déficits, et que ces colonies n'avaient pas de ce fait la possibilité de prendre à leur charge une part de la dette allemande;

2<sup>o</sup> Sur la considération que *les indigènes n'avaient tiré aucun profit des investissements consentis par l'Allemagne, les dépenses faites par cette dernière ayant généralement revêtu un caractère militaire et improductif et ayant été accomplies dans l'intérêt exclusif de la métropole*;

3<sup>o</sup> Sur la considération qu'il aurait été injuste de faire assumer la responsabilité de ces dettes par les puissances mandataires, qui, étant constituées fidéicommissaires au nom et pour le compte de la SDN, ne tireraient aucun bénéfice de cette situation<sup>274</sup>.

<sup>271</sup> Pour référence, v. ci-dessus note 95.

<sup>272</sup> Accord relatif au règlement complet et définitif du problème des réparations (SDN, *Recueil des Traités*, vol. CIV, p. 243).

<sup>273</sup> Voir *Réponse des puissances alliées et associées aux remarques de la délégation allemande sur les conditions de paix*, parties IV et IX.

<sup>274</sup> Feilchenfeld, *op. cit.*, p. 441 à 443, et 548 à 566.

356. Il est piquant d'observer qu'au moins les deux premiers arguments avancés par les Alliés à l'époque pourraient parfaitement être retournés aujourd'hui contre eux par les États nouvellement indépendants. Rien n'est venu en affaiblir la portée. Le premier argument, relatif au déficit et à l'impécuniosité des colonies, a pris de nos jours un relief dramatique comme on l'a observé ci-dessus<sup>275</sup>. Quant au second, il n'a jamais perdu de son actualité. Certes, il visait le manque de profit tiré par la colonie des investissements effectués par la métropole, c'est-à-dire un type de « dette coloniale » (créance de la métropole) exclu de la présente étude, mais il aurait eu la même valeur et la même pertinence s'il s'était agi de dettes contractées par l'Allemagne au nom de sa colonie, ou contractées localement par les organes allemands de la colonie.

On peut reprendre les deux arguments comme éléments de recherche de solution.

#### 1. INTRANSMISSIBILITÉ À L'ÉTAT NOUVELLEMENT INDÉPENDANT DES DETTES CORRESPONDANT À DES EMPRUNTS QUI N'AURAIENT PAS PROFITÉ AU TERRITOIRE DÉPENDANT (CRITÈRE DE L'UTILITÉ)

357. Cela suppose que la puissance administrante a contracté un emprunt a) destiné au territoire dépendant, b) réellement affecté à celui-ci, c) ayant profité à ce territoire. On exclut ainsi comme intransmissible l'emprunt du type examiné plus haut<sup>276</sup>, qui a donné naissance à une dette nationale mise indûment par l'Espagne au compte de ses colonies sud-américaines.

358. En dépit de l'ancienneté de la période à laquelle il écrivait, Bustamante y Sirvén a parfaitement résumé le problème en se référant au critère de l'utilité :

La situation est différente quand il s'agit de colonies, dépendances ou personnes juridiques autonomes devenues des États indépendants. Il n'y a pas en ces cas de raison pour qu'elles acceptent ou qu'on leur impose une partie des dettes métropolitaines. Ces dettes ne grevaient pas directement leur budget pendant qu'elles faisaient partie de l'ancien État, et ne doivent pas commencer à le grever quand précisément elles s'en séparent. Mais si les dettes sur lesquelles il y a à se prononcer appartiennent exclusivement au budget de la région devenue indépendante, *il faut distinguer suivant les conditions dans lesquelles elles ont été contractées ou émises* \*. Si elles sont dues à l'initiative ou à l'œuvre de la métropole, et si elles ont été créées sans le consentement ni l'intervention de l'ancienne colonie ou dépendance, il n'y a rien dans les termes généraux qui justifie les acceptations par celle-ci, sauf le cas où elles ont été employées sur son territoire et à son profit ou bénéfice, non militaire, mais industriel ou commercial. Quand ce consentement et cette intervention existent, résultat de la volonté exclusive et légitime des colonies ou dépendances, sans laquelle il n'aurait pas été possible d'émettre ou de contracter la dette, elle doit être intégralement à leur charge<sup>277</sup>.

359. Le même auteur se réfère aussi à une hypothèse où la dette a pu profiter à la fois à la « colonie » et à la « métropole », et demande que la partie de la dette imputable à l'une ou à l'autre soit fixée proportion-

<sup>275</sup> Voir *supra* par. 336 à 353.

<sup>276</sup> Voir par. 290.

<sup>277</sup> Sánchez de Bustamante y Sirvén, *op. cit.*, p. 296 et 297.



nellement au bénéficiaire que chacune d'entre elles en a tiré :

Il peut aussi y avoir des dettes qui soient communes dans leur origine et dans leur application à l'ancienne métropole et au nouveau territoire indépendant, situation dans laquelle il faut également tenir compte de l'objet et de la naissance de la dette, en décidant quant à son paiement ce qui convient suivant les règles que nous avons exposées antérieurement<sup>278</sup>.

360. On rappellera aussi la prise de position du représentant du Mali à la deuxième session de la CNUCED, où il a indiqué, par application du critère de l'utilité, que « de nombreux pays auraient pu légitimement contester la validité juridique des dettes contractées sous la domination de puissances étrangères [...] pendant la période coloniale<sup>279</sup> ».

361. Cependant, le Rapporteur spécial ne cache pas que parfois le critère de l'utilité, fondamentalement juste, est d'une application malaisée dans les faits. Au cours d'un colloque organisé à Accra par l'UNITAR en 1971, la question a été soulevée ainsi :

Pour justifier la transmission des dettes à l'État nouvellement indépendant, on a avancé [...] que puisque, dans la plupart des cas, la puissance métropolitaine avait conclu des arrangements fiscaux distincts pour la colonie, il serait possible de déterminer la nature et l'étendue de ces dettes. Un orateur a fait valoir que toute dette contractée au nom d'une colonie donnée n'avait pas nécessairement été utilisée au profit de cette dernière. Pour lui, le facteur déterminant était peut-être la nature de l'usage — au profit ou non du territoire — qui avait été fait de la dette. Ce point de vue a paru acceptable dans l'ensemble à plusieurs participants, mais des doutes ont été exprimés quant à la manière dont la théorie de l'utilité pouvait, en pratique, être appliquée : qui devait déterminer le montant de la dette utilisée en fait au profit de la colonie et de quelle manière<sup>280</sup> ?

362. Or, on pourrait pousser plus loin encore le raisonnement. En effet, alors même qu'il s'agirait de prêts consentis à la puissance administrante en vue du développement du territoire dépendant (critère de la destination et de l'affectation), le *contexte colonial* dans lequel le développement du territoire peut intervenir grâce à ces prêts frappe l'entreprise de disqualification. Il n'est nullement certain que l'investissement considéré n'ait pas profité avant tout à un peuplement colonisateur étranger ou à l'économie métropolitaine de la puissance administrante. Dans ces conditions, faire prendre en charge la dette correspondante par le nouvel État indépendant serait injuste même si cet État a conservé quelque « trace » de cet investissement, par exemple sous la forme d'infrastructures de travaux publics. Ces infrastructures peuvent être périmées ou inutilisables, dans le contexte de la décolonisation, avec la nouvelle orientation de l'économie ou les nouvelles priorités dans la planification décidées par l'État nouvellement indépendant.

363. On n'aperçoit pas en fait de différence de nature, ni même seulement de degré, entre les emprunts qui

avaient servi à l'Allemagne pour installer ses colons en Posnanie, et qui furent à juste titre rejetés par la Pologne après la première guerre mondiale<sup>281</sup>, et ceux qu'a pu contracter une puissance administrante avec le même objet de peuplement, de mise en valeur, au bénéfice de ses ressortissants colons et de pérennisation de la colonisation dans un territoire dépendant.

364. On pourrait donc élaborer une règle dans cet esprit. Elle aurait pour objet d'affirmer, par principe et du fait du contexte colonial, l'intransmissibilité des dettes considérées, à moins qu'il ne soit prouvé qu'elles ont profité réellement à l'État nouvellement indépendant. Cette règle pourrait être ainsi conçue :

*Article F. — Intransmissibilité des dettes contractées  
par la puissance administrante  
au nom et pour le compte du territoire dépendant*

Sauf convention ou décision contraire, l'État nouvellement indépendant n'assume pas les dettes contractées en son nom et pour son compte par l'État prédécesseur, à moins qu'il ne soit établi que les dépenses correspondantes ont profité effectivement au territoire alors dépendant.

365. La règle provisoirement proposée par le Rapporteur spécial renverse la charge de la preuve pour en faire supporter le fardeau par l'État prédécesseur. Elle énonce un principe général d'intransmissibilité des dettes de la puissance administrante, auquel des exceptions peuvent être apportées par celle-ci si, dans sa réclamation, elle fournit la preuve que la dette qu'elle a contractée a effectivement profité au territoire dépendant. Cela se justifie par le phénomène colonial subi, qui est par nature et fondamentalement un « fait d'exploitation » qui justifie les États nouvellement indépendants non seulement à répudier toutes les dettes de l'État prédécesseur, mais même à réclamer une indemnisation à la puissance administrante pour cette exploitation. La Conférence des chefs d'État ou de gouvernement des pays non alignés, réunie en septembre 1961 à Belgrade, avait pris une telle position, confirmée par la suite par les autres « sommets » des pays non alignés.

366. Peut-être observera-t-on que la règle proposée par le Rapporteur spécial va au-delà de la doctrine habituellement invoquée en la matière. *Grosso modo* et en général, celle-ci met en effet à la charge de l'État successeur les dettes d'État « localisées ». Il s'agit bien de cela ici. Mais, comme on le verra, le Rapporteur spécial proposera que l'on érige en règle cette doctrine pour tous les types de successions d'États, sauf précisément pour le cas de décolonisation à cause du contexte d'exploitation coloniale. Ce faisant, le Rapporteur spécial ne fait du reste que bien appliquer les enseignements de cette doctrine, qui prévoit elle-même des exceptions à la transmission des dettes de l'État prédécesseur localisées dans le territoire transféré, lorsque ces dettes sont « contraires aux intérêts du territoire ». Le climat colonial, le contexte de domination et le fait d'exploitation rendent précisément ces dettes « odieuses » dès lors qu'elles sont « contraires aux intérêts du territoire ».

<sup>278</sup> *Ibid.*, p. 297.

<sup>279</sup> Voir ci-dessus par. 348.

<sup>280</sup> Rapport du Colloque régional des Nations Unies sur le droit international pour l'Afrique, tenu à Accra (Ghana) du 14 au 28 janvier 1971, organisé par l'UNITAR à l'invitation du Gouvernement ghanéen, p. 9.

<sup>281</sup> Voir *supra* par. 168.



## 2. MAINTIEN DE LA GARANTIE DONNÉE PAR L'ÉTAT PRÉDÉCESSEUR AUX EMPRUNTS DU TERRITOIRE ALORS DÉPENDANT

367. Le problème posé ici fait intervenir, en des rôles précis et distincts, trois protagonistes : le territoire dépendant qui a contracté l'emprunt, la puissance administrante qui l'a garanti, et l'État tiers qui a consenti ce prêt.

### a) Territoire dépendant

368. Le Rapporteur spécial se place dans l'hypothèse où les représentants de la puissance administrante dans le territoire dépendant, agissant comme organes de celui-ci dans le cadre d'une autonomie financière du territoire, ont contracté auprès d'États tiers (ou de leurs ressortissants) des emprunts destinés au territoire dépendant. D'après la typologie des dettes que le Rapporteur spécial a esquissée<sup>282</sup>, ces dettes ne concernent pas la présente étude (consacrée à l'examen du sort des dettes d'État de l'*État prédécesseur*). Elles avaient été qualifiées par le Rapporteur spécial de « dettes propres » au territoire dépendant. Sous réserve qu'elles aient été justifiées dans leur utilité pour le territoire dépendant, elles demeurent, semble-t-il, à la charge de celui-ci quand il devient un État indépendant. En tout état de cause, elles ne devraient pas retenir l'attention dans le cadre de cette étude, limitée aux dettes d'État. Elles n'intéresseraient le présent rapport que s'il s'y ajoutait un autre élément, constitué par la *garantie consentie par l'État prédécesseur* alors qu'il était la puissance administrante du territoire dépendant.

### b) Puissance administrante

369. La garantie accordée par l'État prédécesseur a constitué de toute évidence un élément décisif dans la conclusion du contrat de prêt. Le créancier n'a pas fait confiance au territoire dépendant, sans quoi il se serait limité à l'engagement de celui-ci. A tout le moins, il ne lui a pas fait *exclusivement* confiance. C'est l'intervention, en forme de garantie, de la puissance administrante qui a été vraisemblablement déterminante, en tout cas nullement négligeable, pour le créancier.

370. La garantie ainsi fournie par la puissance administrante crée juridiquement une obligation spécifique à la charge de celle-ci, et un droit subjectif corrélatif au bénéfice du créancier. Si la succession d'États avait pour effet d'éteindre purement et simplement la garantie, et ainsi d'exonérer l'État prédécesseur d'une de ses obligations, cela entraînerait la disparition injustifiée d'un droit de l'État tiers créancier. Le problème que l'étude de la succession d'États doit résoudre ici n'est donc pas de connaître le sort de la dette propre du territoire dépendant, mais de savoir ce que devient le support de cette dette, fourni en forme de garantie, par la puissance administrante. Autrement dit, il n'est pas question de la succession à la dette propre du territoire dépendant, mais de la suc-

cession à l'*obligation de l'État prédécesseur* greffée sur la dette du territoire.

371. La garantie peut être plus ou moins étendue ou plus ou moins énergique. Elle peut revêtir la forme d'une *simple caution*. Elle peut aussi faire de la puissance administrante un véritable *débiteur à titre principal*. Daniel Bardonnnet cite le cas d'emprunts émis par les « gouvernements généraux » de Madagascar qui n'ont pu être conclus que parce que le Gouvernement français métropolitain y avait accordé sa garantie totale<sup>283</sup>. Le Rapporteur spécial a surtout cité le cas de prêts accordés par la Banque mondiale à un territoire dépendant avec une *garantie très étendue* de la puissance administrante<sup>284</sup>. Les contrats de garantie négociés par la BIRD prévoyaient que la puissance administrante était tenue à la dette correspondante « en qualité de débiteur principal et non pas seulement de caution »<sup>285</sup>.

L'obligation de l'État prédécesseur ouvre dans ce cas à l'État tiers un *droit de continuer de réclamer la totalité de sa créance*.

### c) État tiers créancier

372. Lorsque la garantie est accordée par l'État prédécesseur dans ces conditions, elle ouvre incontestablement à l'État tiers créancier un droit à *réclamer la totalité de sa créance au seul État prédécesseur, s'il le préfère*, exactement comme si celui-ci, et non pas le territoire dépendant, était son seul débiteur. On ne voit ni pourquoi ni comment la succession d'États anéantirait ce droit.

373. La pratique suivie par la Banque mondiale est à cet égard claire. Certes, la BIRD se tourne d'abord vers l'État nouvellement indépendant, car elle considère que les contrats d'emprunt signés par le territoire dépendant ne sont pas affectés par la succession d'États aussi longtemps que le débiteur demeure identifiable. Et, aux fins de ces contrats d'emprunt, la Banque mondiale semble considérer en quelque sorte que la succession d'États n'a pas modifié l'identité de l'entité qui existait avant l'indépendance. Mais elle considère — et l'État prédécesseur qui a garanti l'emprunt ne nie nullement — que le contrat de garantie continue à développer ses effets juridiques après l'indépendance du territoire, de sorte que la BIRD peut à tout moment se retourner contre l'État prédécesseur si l'État successeur est défaillant.

La pratique de la Banque mondiale montre que l'État prédécesseur ne peut se libérer de son obligation de garantie à titre de débiteur principal que si un nouveau contrat est conclu en ce sens entre la BIRD, l'État successeur et l'État prédécesseur, ou entre les deux premiers, pour libérer le dernier de toutes charges et obligations qu'il assumait du fait de la garantie qu'il avait antérieurement consentie.

<sup>283</sup> Bardonnnet, *op. cit.*, p. 645 à 659.

<sup>284</sup> Voir ci-dessus par. 316 et 317.

<sup>285</sup> Voir ci-dessus par. 274.

<sup>282</sup> Voir *supra* par. 261 et suiv.

374. En conséquence de ce qui précède, on pourrait peut-être énoncer une règle du genre de la suivante :

*Article G. — Maintien de la garantie donnée  
par l'État prédécesseur aux emprunts contractés  
par le territoire dépendant*

Dans le cas d'un État nouvellement indépendant, la succession d'États n'affecte pas en tant que telle la garantie accordée par l'État prédécesseur pour une dette contractée pour le compte du territoire dépendant.

3. PRISE EN CONSIDÉRATION DE L'AUTODÉTERMINATION  
ET DES CAPACITÉS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT NOUVELLE-  
MENT INDÉPENDANT POUR LA SUCCESSION AUX DETTES  
D'ÉTAT

375. Le Rapporteur spécial a donné un aperçu du fardeau financier qui pèse sur la plupart des États nouvellement indépendants<sup>286</sup>. Les dettes n'ont pas toutes été contractées après l'indépendance, mais, en partie, par la puissance administrante au nom du territoire dépendant (ou bien par les représentants de la « métropole » en tant qu'organes de ce territoire dépendant). La succession à ces dettes place certains États devant des obligations d'une ampleur et d'un poids tels qu'ils ne voient guère comment y faire face. Dès lors, *on peut se demander dans quelle mesure les principes de droit international que l'on dégagerait éventuellement pour la succession aux dettes ne seraient pas tenus en échec par d'autres principes de droit ou d'autres considérations.*

376. (A) Cependant, avant de voir comment on peut y parvenir, il conviendrait d'évoquer rapidement le problème, vieux comme le monde (et nullement en rapport seulement avec l'émergence des États nouveaux), de l'incapacité des États de payer leurs dettes. Dans son célèbre cours à l'Académie de droit international sur « les défaillances d'États », le professeur Gaston Jèze déclarait déjà en 1935 :

Sauf quelques petits États (Suisse, Hollande), tous les autres ont manqué plus ou moins gravement à leurs engagements. [...] L'exemple de la défaillance des débiteurs vient de haut [...].

Les États les plus puissants, qui se faisaient gloire d'avoir toujours tenu leurs engagements, ont fait défaut : *Angleterre, Allemagne, Belgique, France, États-Unis*, etc. A leur suite, la plupart des États ont fait de même<sup>287</sup>.

En analysant la banqueroute ouverte de l'An VI en France, l'auteur a souligné comme une nouveauté de l'époque cette affirmation catégorique du *droit* de faire banqueroute pour un État : le 8 vendémiaire An VI, Crétet déclarait dans son rapport au Conseil des anciens :

En droit, un État est-il fondé à réduire sa dette dans la proportion rigoureuse de ce qu'il peut payer ? [...] Pas plus qu'un particulier, l'État n'est tenu à l'impossible<sup>288</sup>.

377. De leur côté, et jusqu'à la formulation, à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, de la doctrine Drago, qui interdisait

l'emploi de la force pour le recouvrement des dettes, les États créanciers n'hésitaient pas à envoyer des sommations, et même des canonnières, pour appuyer les demandes de leurs nationaux.

378. De son étude, Jèze tirait la conclusion qu'un principe était apparu selon lequel : « Un gouvernement est fondé à suspendre ou réduire le service de sa dette publique *toutes les fois que les services publics essentiels seraient compromis ou négligés pour assurer le service de la dette.* En d'autres termes, la dette publique n'est pas le premier service public à satisfaire<sup>289</sup>. » En outre, « seul le gouvernement du pays débiteur est compétent pour dire si les services publics essentiels seraient compromis par le service de la dette<sup>290</sup>. » Et Jèze de conclure que « Ces principes sont incontestables et incontestés<sup>291</sup> ».

379. (B) *La pratique des États en matière de succession aux dettes montre que l'on a traditionnellement tenu compte des capacités financières des États à qui l'on a assigné ces dettes.* Cela fut historiquement le cas notamment en ce qui concerne le partage de la dette publique ottomane, mais aussi pour les dettes d'autres pays réglées par les Traités de Versailles et de Saint-Germain-en-Laye<sup>292</sup>. Dans la mesure où le règlement de la dette n'a pas tenu compte des capacités financières de l'État successeur, celui-ci a invoqué, face à ce qui lui semblait injuste, des arguments volontaristes : la Yougoslavie a ainsi refusé d'assumer une partie de la dette turque en invoquant le fait qu'elle n'avait pas signé le Traité de Lausanne, de 1923. L'Albanie, le Yémen, le Hedjaz en firent autant.

380. (C) Bien sûr, tenir compte des « capacités financières » de l'État reste vague et peut ouvrir la porte à des abus, mais, à l'inverse, il n'est ni possible ni réaliste d'ignorer les limites raisonnables au-delà desquelles la prise en charge des dettes serait destructrice pour le débiteur et sans résultat pour le créancier lui-même.

381. En réclamant lui-même à des États débiteurs le remboursement de certains prêts qu'il leur avait accordés, le Gouvernement des États-Unis d'Amérique devait donner le bon exemple en déclarant à juste titre en réponse à une note britannique du 1<sup>er</sup> décembre 1932 :

Le principe de la capacité de paiement n'exige pas que le débiteur étranger paie jusqu'à la pleine limite de sa capacité présente ou future. Il est nécessaire de lui permettre de sauvegarder et d'améliorer sa situation économique, d'assurer l'équilibre de son budget et d'établir ses finances et sa monnaie sur une base saine, ainsi que de maintenir et, si possible, d'améliorer le niveau d'existence de ses citoyens. *Aucun règlement oppressif et qui retarde le relèvement et le progrès du débiteur étranger n'est conforme à l'intérêt bien compris du créancier* \*<sup>293</sup>.

382. De telles idées ont reçu leur expression juridique dans la sentence arbitrale du 11 novembre 1912 entre

<sup>286</sup> Voir ci-dessus par. 336 à 353.

<sup>287</sup> Jèze, « Les défaillances d'États » (*loc. cit.*), p. 381 et 386.

<sup>288</sup> *Ibid.*, p. 388.

<sup>289</sup> *Ibid.*, p. 391.

<sup>290</sup> *Ibid.*

<sup>291</sup> *Ibid.*, p. 392.

<sup>292</sup> Voir Rousseau, *op. cit.*, p. 442 à 447.

<sup>293</sup> Cité par Jèze, « Les défaillances d'États » (*loc. cit.*), p. 392.

la Turquie et la Russie, au sujet de la dette ottomane. On y lit notamment que :

*L'exception de la force majeure [...] est opposable en droit international public aussi bien qu'en droit privé; le droit international doit s'adapter aux nécessités politiques \**. Le Gouvernement impérial russe admet expressément [...] que l'obligation pour un État d'exécuter les traités peut fléchir « *si l'existence même de l'État vient à être en danger, si l'observation du devoir international est... self destructive \** ».

Il est incontestable que la Sublime Porte prouve, à l'appui de l'exception de la force majeure, [...] que la Turquie s'est trouvée de 1881 à 1902 aux prises avec des difficultés financières de la plus extrême gravité [...] <sup>294</sup>.

383. (D) Transposées dans le cadre de la succession aux dettes dans le cas des États nouvellement indépendants, ces considérations relatives à la capacité financière du débiteur prennent tout leur relief. Le Rapporteur spécial n'ignore pas que dans les cas de « défaillances d'États » il s'agit de dettes déjà reconnues par le débiteur et mises à sa charge, alors que dans les hypothèses qui nous occupent la dette n'est pas encore « attribuée » à l'État successeur, et que tout le problème préalable est de savoir si l'État nouvellement indépendant doit être juridiquement chargé de telle dette avant de savoir s'il peut financièrement l'assumer. Néanmoins, les deux questions doivent être liées si l'on entend apporter des solutions concrètes et justes à des situations dans lesquelles il vaut mieux prévenir que guérir. A quoi sert d'affirmer dans une règle la transmissibilité de certaines dettes à l'État nouvellement indépendant si l'on est instruit par avance de sa détresse économique et financière ? Et nul État ne peut être mieux informé que l'État prédécesseur, du fait de sa qualité d'ancienne puissance administrante, des difficultés financières du jeune État qu'il libère à la vie internationale...

384. Du reste, comme le Rapporteur spécial l'a fait observer <sup>295</sup>, les précédents historiques ont tenu compte, dans divers types de succession d'États, de la capacité financière de l'État successeur. Dans le cas des États nouvellement indépendants, on peut vraisemblablement aller jusqu'à affirmer l'existence d'une présomption presque irréfragable d'incapacité de payer, eu égard seulement à ce « signe extérieur » éloquent qu'est le revenu annuel effroyablement bas par habitant, publié dans les statistiques de l'ONU et des autres organisations internationales.

385. Pour les problèmes de succession aux dettes concernant les États nouvellement indépendants, ce problème de la capacité financière doit être examiné en relation aussi avec le droit à l'autodétermination. Bien sûr, si l'on ne reconnaissait aucune limite à la souveraineté de l'État, qui arguerait discrétionnairement de son incapacité financière, il serait vain de formuler des règles de droit international. Mais, à l'inverse, ces normes ne sauraient aller à l'encontre du droit à l'auto-

détermination. Le rapport de l'ILA de 1970 y avait fait une petite allusion en ces termes :

*Reconstruction of their economies by several new States \** have raised questions of the continuity of financial and economic arrangements made by the former colonial powers or by their territorial administrations <sup>296</sup>.

Le problème de la succession aux dettes se pose bien en effet en termes globaux de réédification de leur économie nationale par les États nouvellement indépendants.

386. Autrefois, on avait conçu le problème d'une manière inverse, remettant plutôt en cause le droit à l'autodétermination et à l'indépendance pour des considérations financières :

Now it appears that Libya is, at least from the economic viewpoint, unable to sustain herself. Is it the responsibility of the United Nations which created Libya to give it financial support [...] ? Who gained anything by this act of « self-determination » ? <sup>297</sup>.

387. L'indépendance politique n'a de signification que par l'indépendance économique. Les nombreuses résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies ont toujours insisté sur le fait que la souveraineté permanente sur les richesses et ressources naturelles (qui peuvent avoir été mises en gage pour des dettes!) est un élément fondamental du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Et le paragraphe 2 de l'article 1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que du Pacte international relatif aux droits civils et politiques <sup>298</sup>, dispose que

Pour atteindre leurs fins, tous les peuples peuvent disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles, sans préjudice des obligations qui découlent de la coopération économique internationale [...]. *En aucun cas, un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance \**.

388. On devrait donc songer à rédiger une disposition provisoire qui aurait pour objet de préciser que, dans les hypothèses où un État nouvellement indépendant pourrait être tenu de certaines dettes d'État de la puissance administrante, il ne faudrait pas perdre de vue sa capacité de payer, qui peut être déficiente, ni sa préoccupation de conserver toute leur signification à son acte d'autodétermination et à son indépendance. On pourrait par exemple stipuler que :

*Article H. — Prise en considération de l'autodétermination et des capacités financières de l'État nouvellement indépendant pour la succession aux dettes d'État*

Rien dans la prise en charge des dettes d'État par l'État nouvellement indépendant ne saurait avoir pour effet de compromettre gravement son économie ou de retarder son progrès, d'aller à l'encontre du droit de son peuple à disposer de ses propres moyens de subsistance, ou de limiter son droit à l'autodétermination et à la libre disposition de ses richesses naturelles.

Une telle disposition serait tout aussi valable pour les dettes propres du territoire dépendant, qui ne font pas l'objet de la présente étude.

<sup>294</sup> Bureau international de la Cour permanente d'arbitrage, *Sentence du tribunal arbitral constitué en vertu du compromis d'arbitrage signé à Constantinople entre la Russie et la Turquie le 22 juillet/4 août 1910*, La Haye, van Langenhuysen, 1912, p. 80 et 81.

<sup>295</sup> Voir ci-dessus par. 379.

<sup>296</sup> ILA, *op. cit.*, p. 102.

<sup>297</sup> C. Eagleton, « Self-determination in the United Nations », *American Journal of International Law*, Washington (D.C.), vol. 47, n° 1 (janvier 1953), p. 89.

<sup>298</sup> Résolution 2200 A (XXI) de l'Assemblée générale, annexe.

389. La rédaction ci-dessus pourrait apparaître, ou risquerait d'être interprétée, comme exonérant, en fin de compte, l'État nouvellement indépendant de toute succession aux dettes. Quand bien même cela serait, il n'y aurait là rien d'excessif, de l'avis du Rapporteur spécial, compte tenu de l'exploitation ancienne et du délabrement actuel des économies des États nouvellement indépendants. Et lorsqu'on observe que le grand économiste français François Perroux convie depuis vingt ans notre monde à bâtir une économie internationale articulée essentiellement sur le don, et que l'on envisage de plus en plus dans les rencontres internationales la possibilité de faire effacer les dettes contractées souverainement *après* leur indépendance par les États du tiers monde, il peut paraître du même coup dérisoire de continuer à leur imposer la charge des dettes *antérieures* à leur indépendance.

390. En adoptant des articles du genre de ceux proposés ci-dessus, la CDI n'aura pas pour autant réglé tous les problèmes de succession aux dettes pour les États nouvellement indépendants. En effet, *la plus grande masse du passif successoral n'est pas constituée, dans le cas de la décolonisation, par les dettes d'État de l'État prédécesseur*, qui sont seules à concerner la présente étude. Ce sont les dettes dites « propres au territoire dépendant », contractées dans le cadre d'une autonomie financière très formelle par les organes de la colonisation dans le territoire, qui constituent un passif d'un volume considérable. On a vu que des contestations se sont souvent élevées au sujet de la qualification réelle de ce genre de dettes, considérées alors par l'État nouvellement indépendant comme des « dettes d'État » de l'État prédécesseur et comme devant rester à la charge de ce dernier. On débouche d'une certaine manière sur le problème des dettes qui ont été contractées sans profit pour le territoire ou même contrairement à ses intérêts. C'est la raison pour laquelle le Rapporteur spécial attache quelque prix aux projets d'articles relatifs à l'intransmissibilité des dettes odieuses (dettes de guerre,

d'asservissement ou de régime), qui viennent compléter un dispositif sans cela trop lacunaire.

Il resterait encore, pour le cas de la décolonisation, le lourd poids des dettes que le Rapporteur spécial a été également obligé d'écarter de son étude, et qui représentent le montant des sommes mises à la charge de l'État nouvellement indépendant par l'État prédécesseur pour prix de la reprise de tous les services publics du territoire, avec leur passif.

#### H. — Rappel du texte des projets d'articles proposés dans le présent chapitre

##### *Article F. — Intransmissibilité des dettes contractées par la puissance administrante au nom et pour le compte du territoire dépendant*

Sauf convention ou décision contraire, l'État nouvellement indépendant n'assume pas les dettes contractées en son nom et pour son compte par l'État prédécesseur, à moins qu'il ne soit établi que les dépenses correspondantes ont profité effectivement au territoire alors dépendant.

##### *Article G. — Maintien de la garantie donnée par l'État prédécesseur aux emprunts contractés par le territoire dépendant*

Dans le cas d'un État nouvellement indépendant, la succession d'États n'affecte pas en tant que telle la garantie accordée par l'État prédécesseur pour une dette contractée pour le compte du territoire dépendant.

##### *Article H. — Prise en considération de l'autodétermination et des capacités financières de l'État nouvellement indépendant pour la succession aux dettes d'État*

Rien dans la prise en charge des dettes d'État par l'État nouvellement indépendant ne saurait avoir pour effet de compromettre gravement son économie ou de retarder son progrès, d'aller à l'encontre du droit de son peuple à disposer de ses propres moyens de subsistance, ou de limiter son droit à l'autodétermination et à la libre disposition de ses richesses naturelles.

## CHAPITRE VI

### Sort des dettes d'État en cas d'unification d'États

#### A. — Définitions

391. Aux fins de la présente étude, il convient de retenir la définition de l'unification d'États, qui, selon l'article 26 du projet de 1972 sur la succession d'États en matière de traités<sup>299</sup>, vise l'« unification de deux ou plusieurs États en un État ». On retrouve une formule similaire dans l'article 30 du projet de 1974<sup>300</sup> et dans l'article 14 du projet sur la succession d'États

dans les matières autres que les traités<sup>301</sup>, à savoir : « lorsque deux ou plusieurs États s'unissent et forment ainsi un État successeur ». Les commentaires relatifs aux articles précités indiquent qu'il s'agit de « l'unification en un État de deux ou plusieurs États, dont chacun avait une personnalité internationale distincte à la date de la succession ».

392. La forme constitutionnelle de l'État successeur ainsi créé revêt en matière de succession aux dettes en général, et aux dettes d'État en particulier, tout comme en matière de succession aux biens, une impor-

<sup>299</sup> Voir *Annuaire... 1972*, vol. II, p. 310, doc. A/8710/Rev.1, chap. II, sect. C.

<sup>300</sup> Voir *Annuaire... 1974*, vol. II (1<sup>re</sup> partie), p. 261, doc. A/9610/Rev.1, chap. II, sect. D.

<sup>301</sup> Voir *Annuaire... 1976*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 135, doc. A/31/10, chap. IV, sect. B.

tance considérable. Ce que le Rapporteur spécial constatait à cet égard dans son huitième rapport trouve également sa pleine justification s'agissant de la succession aux dettes d'État. En effet, si l'unification de deux ou plusieurs États aboutit à la création d'un État unitaire, les États constituants disparaissent complètement tant au point de vue du droit international qu'au point de vue du droit public interne. Toutes les compétences passent inévitablement à l'État successeur, et celui-ci doit de toute évidence recevoir la totalité des dettes des États constituants. Si au contraire l'unification d'États entraîne la création d'une confédération ou d'une fédération, chaque État constituant conserve, à des degrés divers, une certaine autonomie et, en tout état de cause, l'acte constitutionnel du nouvel État doit procéder à une répartition des compétences, certaines matières étant attribuées au pouvoir fédéral ou confédéral, tandis que d'autres restent du domaine des États membres. Il faut tenir compte d'une telle situation dans le cadre de la succession aux dettes d'État. Ces dettes ne sauraient être attribuées en totalité à l'État successeur unifiant<sup>302</sup>.

393. Par ailleurs, ainsi que le Rapporteur spécial l'indiquait dans son huitième rapport, il convient ici de distinguer soigneusement le cas d'une unification d'États aboutissant à la formation d'un *État unitaire* et celui de l'*annexion totale* d'un État par un autre, qui est prohibée par le droit international contemporain. Il demeure toutefois que, dans de nombreuses hypothèses, la succession aux dettes peut se faire dans le même sens de l'acceptation de celles-ci par l'État successeur. Ainsi, un auteur admet « qu'un État qui en annexe un autre et entre ainsi en possession de tout le patrimoine public et privé d'un autre État est, sans le moindre doute, tenu [...] de reconnaître et de faire face à ses dettes ». Le même auteur ajoute « qu'il a été de règle que les États qui en annexaient d'autres prenaient leurs dettes à leur charge »<sup>303</sup>. Il est vrai qu'il écrivait à une phase d'évolution du droit international encore relativement permissive pour l'annexion territoriale. Dans le même sens on peut citer aussi Fauchille, qui écrivait :

Un État cesse-t-il d'exister par incorporation totale à un autre État ? L'État qui profite de l'incorporation doit en subir les charges. Le paiement des dettes de l'incorporé lui incombe absolument [...]. Cela est vrai, non seulement des dettes publiques proprement dites, comme celles résultant d'emprunts publics, mais aussi, ce qui excède le cadre, de dettes contractées envers des particuliers par des contrats conclus avant l'incorporation<sup>304</sup>.

394. En tout état de cause, il n'en reste pas moins, ainsi que le Rapporteur spécial a déjà pu l'écrire, que l'annexion se distingue par son illégalité de la création de l'État unitaire par unification d'États; les deux hypothèses s'opposent aussi par le fait que l'*annexion n'entraîne pas la création d'un État nouveau, alors que l'unification d'États y aboutit nécessairement*<sup>305</sup>.

<sup>302</sup> Voir *Annuaire... 1976*, vol. II (1<sup>re</sup> partie), p. 102, doc. A/CN.4/292, chap. III, art. 16, par. 4 du commentaire.

<sup>303</sup> De Louter, *op. cit.*, p. 228 et 229

<sup>304</sup> Fauchille, *op. cit.*, p. 378.

<sup>305</sup> *Annuaire... 1976*, vol. II (1<sup>re</sup> partie), p. 102, doc. A/CN.4/292, chap. III, art. 16, par. 6 du commentaire.

La présente étude s'attachera donc avant tout aux cas d'unification d'États selon le droit international contemporain, que cette fusion conduise à une confédération d'États, à une fédération ou à un État unitaire. Les cas d'annexion ne seront en conséquence cités qu'à titre de comparaison historique. Il demeure toutefois entendu que l'hypothèse générale de travail couvre aussi le cas où un État fusionne avec un autre État même si la personnalité internationale de ce dernier subsiste après leur union<sup>306</sup>.

395. Par ailleurs, et ainsi qu'il a été dit, il est bien clair que la forme constitutionnelle de l'État successeur joue un rôle fondamental en la matière. C'est elle qui révèle le degré de fusion des États prédécesseurs et détermine le sort de leurs dettes dans le cadre de conventions internationales ou de normes de droit interne telles qu'une constitution ou une loi fondamentale. L'analyse de ces instruments s'impose de toute évidence pour prendre la mesure de la pratique internationale.

#### B. — Sort des dettes d'État dans les exemples anciens d'unification d'États

396. Il est assez exceptionnel que les conventions internationales ou les constitutions qui règlent les problèmes de succession d'États, notamment en matière de biens, ne statuent pas en même temps sur le sort des dettes. Ces problèmes sont généralement abordés ou ignorés de concert et l'on peut avoir recours aux mêmes exemples, que ce soit dans le passé ou dans la période contemporaine. Pour le passé, les exemples d'unification d'États se rapportent, pour les plus marquants, aux cas des États-Unis d'Amérique, de la Confédération suisse, des unités allemande et italienne. Il paraît en outre opportun d'examiner les unions austro-hongroise de 1867, suédo-norvégienne de 1814 et dano-islandaise de 1918. Il faut citer aussi le cas de la République de l'Amérique centrale (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua) en 1897, et celui de la Fédération de l'Amérique centrale (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras) en 1921 (appelée également Union de l'Amérique centrale).

#### I. FORMATION DES ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE DU NORD

397. Comme on sait, cette formation résulte de l'évolution de la confédération de 1777 en fédération en 1797. Les différents instruments qui furent alors élaborés eurent à connaître des problèmes relatifs aux dettes. Il convient de s'y arrêter.

##### a) *Articles de confédération et d'union perpétuelle de 1777*

398. Deux articles sont relatifs aux dettes. Ils se lisent ainsi :

*Art. VIII.* — Toutes charges de guerre et toutes autres dépenses engagées pour la défense commune et la prospérité générale, avec l'approbation des États-Unis, siégeant en congrès, seront supportées par un trésor commun, alimenté par les divers États proportionnellement à la valeur de toutes les parties de son territoire concédées à quelque personne que ce soit ou cadastrées

<sup>306</sup> Voir *Annuaire... 1976*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 135, doc. A/31/10, chap. IV, sect. B, art. 14, par. 1 du commentaire.

par elle, les terres, les constructions élevées et les améliorations étant périodiquement évaluées suivant la manière de procéder que choisiront les États-Unis siégeant en congrès.

Les taxes destinées à fournir cette contribution seront établies et levées par les ordres et sous la direction de la législature des différents États dans les délais fixés par les États-Unis siégeant en Congrès.

*Art. XII.* — Les bons émis, les dettes et les emprunts contractés sur l'initiative ou avec l'autorisation des États-Unis assemblés en congrès constitueront, en conséquence de la présente Confédération, une charge reconnue par les États-Unis, qui s'engagent solennellement devant la conscience publique à en assurer le paiement et à tenir toutes promesses relatives à ces obligations.

399. Ces deux articles doivent être lus en fonction de l'article II qui dispose que :

Chaque État conserve sa souveraineté, sa liberté, son indépendance, ainsi que tous pouvoirs, juridictions et privilèges qui ne sont pas, par la présente Convention expressément délégués aux États-Unis siégeant en congrès<sup>307</sup>.

Par cet article se trouve précisé le degré d'intégration de l'ordre juridique défini par les États signataires des articles de confédération, qui restait très faible, en vérité, au point que l'on a même pu se demander si les confédérations d'États possédaient une personnalité internationale<sup>308</sup>. En tout état de cause, il faut convenir avec Fauchille que « la confédération d'États est un composé d'États beaucoup plus qu'un État composé ». Chacun des États confédérés conserve son autonomie, son indépendance, la jouissance de sa souveraineté, tant extérieure qu'intérieure, sauf de légères restrictions inhérentes à l'idée même d'association<sup>309</sup>. Chaque État membre de la confédération se réserve sur son territoire sa pleine compétence en matière fiscale et d'une manière générale pour la mobilisation de ses ressources financières. Il doit en conséquence assumer ses propres dettes.

400. Les articles VIII et XII précités de la Confédération des États-Unis d'Amérique n'avaient nullement pour effet de mettre en cause ce principe. Ils assuraient le minimum de gestion financière commune de la confédération sous la forme de « contribution » dont les « taxes [...] seront établies et levées par les ordres et sous la direction de la législature des différents États dans les délais fixés par les États-Unis siégeant en congrès », ainsi que le stipule l'article VIII. Mais cette méthode ne se révéla pas sans défauts pratiques et, comme l'écrivit un auteur, « aussitôt après la guerre, la confédération se montra d'une impuissance manifeste. De graves difficultés politiques, financières, administratives surgirent; il n'y avait plus d'argent dans les caisses pour payer l'armée et les fonctionnaires; rien ne marchait, et l'on s'aperçut vite qu'une révision était indispensable<sup>310</sup>. » Il fallut cependant attendre dix ans pour réaliser une fusion véritable des 13 États.

<sup>307</sup> Texte des articles dans J. B. Scott, *Notes de James Madison sur les débats de la Convention fédérale de 1787 et leur relation à une plus parfaite société des nations*, tr. A. de Lapradelle, Paris, Bossard, 1919, p. 119 à 127.

<sup>308</sup> Voir sur cette question Fauchille, *op. cit.*, p. 241 et suiv., qui fait l'analyse des doctrines en présence.

<sup>309</sup> *Ibid.*, p. 242.

<sup>310</sup> L. Le Fur, *Précis de droit international public*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 1933, p. 79.

#### b) Constitution des États-Unis d'Amérique de 1787

401. Dans son article VI, par. 1, la Constitution de 1787 disposait que

Toutes dettes contractées et tous engagements pris avant l'adoption de la présente Constitution seront aussi validés contre les États-Unis sous cette Constitution qu'ils l'étaient sous la Confédération<sup>311</sup>.

Il semblerait donc, selon toute apparence, que le sort des dettes ne pût faire l'objet d'aucun doute et que celles-ci fussent prises en charge par les États-Unis. Un commentateur de la Constitution américaine, après avoir assuré que « les constituants n'avaient aucun intérêt à ce que ces obligations fussent annulées, car la dette totale de la nation dépassait à peine 15 millions de dollars », précise : « de quelque gouvernement qu'il s'agît, les dettes des États et du peuple des États-Unis devaient être payées intégralement aux créanciers nationaux ou internationaux<sup>312</sup> ».

402. Cela pourrait toutefois ne pas être aussi simple. Il est certes désormais incontestable que la Fédération de 1787 détenait en tant que telle des compétences fiscales, selon l'article I, sect. VIII, par. 1 :

Le Congrès aura le pouvoir :

D'établir et de faire percevoir des taxes, droits, impôts et excises, de payer les dettes des États-Unis, de pourvoir à leur défense commune et de veiller à leur prospérité générale [...] <sup>313</sup>.

Mais la Constitution n'en laisse pas moins subsister en la matière une certaine autonomie aux États fédérés. L'article I, sect. X, par. 1, prévoit en effet qu'« aucun État ne pourra [...] passer de *bill of attainder* ou de loi rétroactive, ou affaiblir par une loi la force des contrats [...] <sup>314</sup> ». Il semble que la pratique du fédéralisme tende à un partage des dettes et que chacun, État fédéré et État fédéral, en ce qui le concerne, a la charge de ses dettes. Ainsi Fauchille assure que « comme l'État a, au point de vue intérieur, conservé tout au moins en principe son individualité propre et qu'ainsi il peut continuer d'être débiteur, c'est lui-même et non le pouvoir fédéral [...] qui finalement doit supporter la charge de ses dettes<sup>315</sup> ». De son côté, Feilchenfeld considérait que : « both the states and the Union assumed the debts which had been contracted by their predecessors, the colonies, the independent states, and the confederacy ». Il précisait encore que : « this assumption took place not because of succession but because of legal identity. While it is clear that the assumption was regarded as a matter of course, it is not stated expressly in the constitutional documents that it was considered as an obligation under international law »<sup>316</sup>.

<sup>311</sup> Texte notamment dans M. Duverger, *Constitutions et documents politiques*, 5<sup>e</sup> éd. mise à jour, Paris, Presses universitaires de France, 1968, p. 302.

<sup>312</sup> M. L. Amaimo, *La Constitution des États-Unis*, Paris, Rivière, 1947, p. 132.

<sup>313</sup> M. Duverger, *op. cit.*, p. 295.

<sup>314</sup> *Ibid.*, p. 297.

<sup>315</sup> Fauchille, *op. cit.*, p. 389.

<sup>316</sup> Feilchenfeld, *op. cit.*, p. 58 et 59.

2. CONFÉDÉRATION SUISSE<sup>317</sup>

403. Depuis l'année 1291, où l'on trouve un premier texte concernant la ligue des trois cantons que sont Uri, Schwyz et Unterwald, différents instruments ont été élaborés qui définissent le statut de la Confédération suisse. Le Traité d'alliance du 16 août 1814 et les deux Constitutions de 1848 et 1874 retiennent particulièrement l'attention.

a) *Traité d'alliance du 16 août 1814*

404. Le Traité d'alliance entre les cantons de la Confédération disposait, dans un article III, al. 3, que : « Pour subvenir aux dépenses de la guerre, il sera en outre établi une caisse de guerre fédérale [...] »<sup>318</sup>. Il reconnaissait et fixait le montant de la dette helvétique en son article XIII, qui stipulait en effet que « La dette nationale helvétique, dont le montant a été fixé le 1<sup>er</sup> novembre 1804 à 3 118 336 francs, est reconnue »<sup>319</sup>.

405. Cette dette sera visé par l'article LXXXII de l'Acte du Congrès de Vienne, de 1815, qui apure le contentieux financier entre les cantons de Zurich et de Berne. Il répartit aussi la charge de la dette helvétique entre les différents membres de la confédération en prenant le soin d'exonérer de ladite dette les cantons qui accédèrent à l'alliance après 1813, date à laquelle la dette était déjà ancienne. Cette alliance réalise en effet une confédération dans laquelle, par définition, les compétences cantonales conservaient une place essentielle, ce qui semble entraîner que les États ne sauraient se charger que des dettes nées de leur fait.

L'article se lit ainsi :

*Art. LXXXII.* — Pour mettre un terme aux discussions qui se sont élevées par rapport aux fonds placés en Angleterre par les cantons de Zurich et de Berne, il est statué :

1. Que les cantons de Berne et de Zurich conserveront la propriété du fonds capital tel qu'il existait en 1803 à l'époque de la dissolution du Gouvernement helvétique, et jouiront, à dater du 1<sup>er</sup> janvier 1815, des intérêts à échoir.

2. Que les intérêts échus et accumulés depuis l'année 1798, jusques et y compris l'année 1814, seront affectés au paiement du capital restant de la dette nationale, désignée sous la dénomination de dette helvétique.

3. Que le surplus de la dette helvétique restera à la charge des autres cantons, ceux de Berne et de Zurich étant exonérés par la disposition ci-dessus. La quote-part de chacun des cantons qui restent chargés de ce surplus sera calculée et fournie dans la proportion fixée pour les contributions destinées au paiement des dépenses fédérales; les pays incorporés à la Suisse depuis 1813 ne pourront pas être imposés en raison de l'ancienne dette helvétique<sup>320</sup>.

b) *Constitutions helvétiques du 12 septembre 1848 et du 31 mars 1874*

406. Dans une notice historique sur la Suisse, un auteur a pu remarquer que « de graves dissensions

intestines et la guerre religieuse du Sonderbund provoquèrent [...] l'abolition du Pacte de 1815 »<sup>321</sup>. Le système confédéral laissait en effet aux cantons un excès de liberté, qui pouvait devenir dangereux. Il fallait donc procéder à une plus grande intégration de ces différentes entités. Tel fut l'objet de la Constitution de 1848, qui établit un système désormais fédéral. Une première tentative de révision fut faite en 1872, mais le texte soumis à l'approbation des cantons et du peuple fut rejeté en raison des tendances excessivement unitaires du projet. Ce n'est qu'en 1874 qu'un second texte devait être accepté. C'est la Constitution actuelle de la Suisse.

407. Ni la Constitution de 1848 ni celle de 1874 ne contiennent de dispositions que l'on pourrait considérer comme se rapportant à la succession aux dettes. On peut supposer toutefois que, le système fédéral laissant suffisamment d'autonomie, notamment financière, aux cantons, ceux-ci eurent à assumer leurs propres dettes. C'est ce dont semble convenir Feilchenfeld tant en ce qui concerne la Suisse et l'Empire allemand que, d'une façon plus générale, pour ce qui est du problème de la succession aux dettes dans le cadre de l'intégration d'États conduisant à une fédération. Il écrit en effet :

When Switzerland was transformed into a federation in 1848, and when the German States united in the North German Confederation, and later in the German Empire, the component states remained charged with their own debts [...] although some of their sources of revenue, such as customs revenues, naturally passed to the unions, the argument has never been advanced that the union thereby became responsible for portions of the debts of the component states<sup>322</sup>.

## 3. SUCCESSION AUX DETTES D'ÉTAT LORS DE LA FORMATION DE L'UNITÉ ALLEMANDE

408. Il est généralement convenu de résumer l'évolution constitutionnelle de l'Allemagne à partir de l'extinction du Saint-Empire romain germanique en une cascade de quatre instruments confédéraux à travers lesquels l'Allemagne réalisa son unité. 1<sup>o</sup> La *Confédération des États du Rhin*, née à Paris en 1806 de la signature de treize princes allemands, mais surtout de la volonté de Napoléon, devait s'éteindre avec la fin de l'Empire, en 1813. 2<sup>o</sup> La *Confédération germanique* est l'œuvre du Congrès de Vienne. La Charte de la Confédération résulte en effet de l'Acte sur la constitution fédérative de l'Allemagne, en date du 8 juin 1815, complété par l'Acte final du Congrès de Vienne, du 15 mai 1820. La vie de la Confédération, notamment après 1830, ne fut que l'expression de l'affrontement de la Prusse et de l'Autriche en vue de s'en assurer le leadership. Ces luttes devaient trouver leur terme en 1866 avec la défaite de l'Autriche à Sadowa. 3<sup>o</sup> La *Confédération de l'Allemagne du Nord* naquit avec la Paix de Prague, du 23 août 1866, qui déclara la dissolution de la Confédération germanique. La Prusse put de la sorte établir sous sa prépondérance une confédération des États allemands situés au nord du Main, dont la Constitution

<sup>317</sup> Sur la dette publique helvétique, voir *ibid.*, p. 167 et suiv.

<sup>318</sup> G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil de traités*, Göttingue, Dieterich, 1887, t. II (1814-1815) [réimpr.], p. 69.

<sup>319</sup> *Ibid.*, p. 74.

<sup>320</sup> *Ibid.*, p. 418.

<sup>321</sup> F.-R. Dareste et P. Dareste, *Les Constitutions modernes*, t. I, 3<sup>e</sup> éd., Paris, Challamel, 1910, p. 534.

<sup>322</sup> Feilchenfeld, *op. cit.*, p. 286.



fut élaborée en 1867. 4<sup>o</sup> La *Constitution de l'Empire allemand*, du 16 avril 1871, devait parachever la fusion des États allemands et réaliser ce faisant l'unité allemande.

De ces quatre instruments, les deux premiers et le dernier retiendront particulièrement l'attention du Rapporteur spécial.

a) *Traité de confédération des États du Rhin*  
(12 juillet 1806)<sup>323</sup>

409. La nature très particulière de cette association était évidente. Il s'agissait en réalité d'un protectorat napoléonien. D'ailleurs, l'article XII prévoyait que « Sa Majesté l'Empereur des Français sera proclamé Protecteur de la Confédération et, en cette qualité, au décès de chaque prince primat, il en nommera le successeur ».

En ce qui concernait les dettes des États confédérés, l'article XXIX disposait que

Les États confédérés contribueront aux paiements des dettes actuelles, non seulement pour leurs anciennes possessions mais aussi pour les territoires qui devaient être respectivement soumis à leur souveraineté. La dette du Cercle de Souabe sera à la charge de Leurs Majestés les Rois de Bavière et de Wurtemberg, de Leurs Altesses Sérénissimes le Grand Duc de Bade, [...], et divisée entre eux dans la proportion de ce que chacun desdits rois et princes possédera dans la Souabe.

L'article XXX réglait le sort des dettes propres. Il stipulait en effet que « les dettes propres de chaque principauté, comté ou seigneurie, passant sous la souveraineté de l'un des États confédérés seront divisées entre lesdits États et les princes ou comtes actuellement régnants dans la proportion des revenus que ledit État doit acquérir, et de ceux que les princes et comtes doivent conserver d'après les stipulations ci-dessus ».

410. Ces deux articles résolvait le problème de la succession aux dettes. Il s'agissait tout d'abord du sort des dettes des États confédérés eux-mêmes. Ces derniers conservaient la charge de leurs dettes. C'est là, semble-t-il, un principe bien établi dans le cadre de la Confédération parce qu'elle laisse aux États membres leur souveraineté, donc la responsabilité de leurs engagements financiers. Ces articles visaient aussi le cas des territoires annexés ou cédés aux États confédérés. La succession s'effectuait à leur charge et en proportion des territoires reçus. Il s'agissait d'annexion et non de fusion donnant naissance à une nouvelle entité étatique, et l'esprit du temps voulait alors que *res transit cum suo onere*. C'était là, semble-t-il, pratique bien établie au siècle dernier.

b) *Confédération germanique*

411. Deux instruments conventionnels sont intervenus dans le cadre du Congrès de Vienne (1814) pour établir la Confédération germanique. Il s'agit de l'Acte du 8 juin 1815 et de l'Acte final du 15 mai 1820, pour « compléter et consolider l'organisation de la Confédération germanique ».

<sup>323</sup> Traité de confédération des États du Rhin, signé à Paris le 12 juillet 1806 et ratifié à Saint-Cloud le 19 juillet, dans G. F. de Martens, éd., *Recueil des principaux traités*, Gottingue, Dieterich, 1835, t. VIII, p. 480.

L'Acte du 8 juin 1815<sup>324</sup> ne contient à proprement parler aucune disposition concernant la succession aux dettes d'État. On peut y lire néanmoins un article 15 par lequel

La continuation des rentes directes et subsidiaires assignées sur l'octroi de la navigation du Rhin, ainsi que les dispositions du recès de la députation de l'Empire du 25 février 1803, relativement au paiement des dettes et des pensions accordées à des individus ou laïques, sont garanties par la Confédération [...].

L'article II de l'Acte final du 15 mai 1820<sup>325</sup> montre que les États membres ont décidé de choisir pour leur confédération un degré d'intégration et un niveau de fusion relativement faibles. Cet article prévoit en effet que

Quant à ses rapports intérieurs, cette confédération forme un corps d'États indépendants entre eux et liés par des droits et des devoirs librement et réciproquement stipulés. Quant à ses relations extérieures, elle constitue une puissance collective, établie sur un principe d'unité politique.

412. La compétence financière de la Diète confédérale est définie dans l'article LII de la manière suivante :

Comme, pour atteindre le but de la Confédération et pour assurer l'administration de ses affaires, les États qui la composent doivent fournir des contingents pécuniaires, il est dans les attributions de la Diète : 1. de fixer le montant des dépenses constitutionnelles ordinaires, en tant que cela peut avoir lieu, en général; 2. d'indiquer les dépenses extraordinaires qu'exigera l'exécution d'arrêtés particuliers de la Diète pris en vue de remplir des buts reconnus de la Confédération, et de déterminer les contingents nécessaires pour couvrir ces dépenses; 3. de régler la proportion matriculaire d'après laquelle chacun des États confédérés doit contribuer aux dépenses communes; de régler et de surveiller la perception, l'emploi et la comptabilité des contingents pécuniaires.

413. Cette disposition, ainsi qu'on pouvait s'y attendre, ne réalise nullement la succession de la Confédération aux dettes des États membres. Elle vise tout simplement à assurer le financement d'un minimum de dépenses communes sans lesquelles aucune association ne serait concevable. Les États confédérés restent chargés de leurs dettes particulières nées avant ou pendant la confédération.

c) *Constitution de l'Empire allemand (16 avril 1871)*<sup>326</sup>

414. Fédération ou confédération? La qualification juridique de l'Empire se révèle peu aisée, et Fauchille déclarait que « celui-ci n'est ni un État unitaire, ni une confédération d'États, ni un État fédéral. C'est un type nouveau et tout spécial<sup>327</sup>. » Il reste toutefois que, dans le cadre de la nouvelle Constitution, l'Allemagne fait des progrès sensibles dans le sens de son unité. C'est ce que révèle le chapitre XII de la Constitution, qui organise les finances de l'Empire dans le cadre des

<sup>324</sup> C. A. Colliard et A. Manin, *Droit international et histoire diplomatique*, Paris, Domat-Monchrestien, t. II (Europe), 1970, p. 1 et suiv.

<sup>325</sup> « Acte final des conférences ministérielles tenues à Vienne pour compléter et consolider l'organisation de la Confédération germanique, signé à Vienne le 15 mai 1820 », dans G. F. de Martens, *Nouveau Recueil de traités*, Gottingue, Dieterich, 1824, t. V, p. 467 et suiv.

<sup>326</sup> Texte dans Dareste et Dareste, *op. cit.*, p. 172 et suiv.

<sup>327</sup> Fauchille, *op. cit.*, p. 252.



articles 69 à 73<sup>328</sup>. Toutefois, ces dispositions ne visent pas à résoudre les problèmes de succession éventuelle de l'Empire aux dettes des entités politiques qui l'ont précédé, mais à lui fournir les ressources financières nécessaires en vue de son fonctionnement.

415. Ainsi l'article 70 disposait que :

Sont employées d'abord aux dépenses communes les recettes communes dérivant des douanes, des impôts communs, des chemins de fer, des postes et télégraphes, et des autres branches de l'administration. Si ces recettes ne suffisent pas à couvrir les dépenses, il y est pourvu, tant qu'un impôt nouveau n'est pas créé, par une contribution imposée à chacun des États de la Confédération, proportionnellement à sa population, et fixée, jusqu'à concurrence des besoins du budget, par le Chancelier de l'Empire. Si ces contributions ne sont pas couvertes par les excédents d'impôts abandonnés (*Ueberweisungen*), elles doivent être restituées aux États confédérés dans la mesure où les autres recettes ordinaires de l'Empire dépassent ses besoins. Les excédents de l'année précédente servent, à moins que la loi budgétaire n'en dispose autrement, à couvrir les dépenses communes extraordinaires.

Il était en outre prévu dans le cadre de l'article 73 qu'« en cas de nécessité extraordinaire, une loi de l'Empire peut ordonner un emprunt, comme aussi l'affectation d'une garantie, à la charge de l'Empire ».

416. Ces dispositions confirment l'autonomie financière des institutions impériales, mais impliquent aussi celle des États membres. Les problèmes de succession aux dettes des États prédécesseurs ne trouvent donc pas de solution directe dans le cadre de la Constitution de l'Empire. Le faible degré de fusion des États constituants dans l'État unifiant paraît empêcher que ce dernier assume les dettes des premiers.

#### 4. FORMATION DE L'UNITÉ ITALIENNE ET SORT DES DETTES D'ÉTAT<sup>329</sup>

417. Ainsi qu'un auteur a pu l'écrire, « les affaires d'Italie ont été, pendant de longues années, l'exemple le plus caractéristique des imbroglios diplomatiques. Le nombre de pièces de toute nature, traités, conventions, protocoles, etc., auxquelles elles ont donné naissance défie toute statistique<sup>330</sup> ». Il ne saurait donc être question de les examiner tous, mais de se limiter à quelques exemples significatifs. Par ailleurs, un autre problème se pose qui est de savoir si l'unité italienne résulte d'un processus d'unification par fusion d'États ou par annexion d'États. Dans le premier cas, rappelons-le, un nouvel État naît; dans le second, présentement prohibé par le droit international, l'ancien sujet de droit survit. La doctrine a donné des qualifications contradictoires au phénomène d'unité italienne, et Anzilotti a pu résumer les différents points de vue en constatant que

Le royaume d'Italie a été considéré par certains comme un agrandissement du royaume de Sardaigne, en ce que le royaume d'Italie se serait formé par le moyen d'annexions successives au royaume de Sardaigne; il a été considéré par d'autres comme un

nouveau sujet formé par la fusion de tous les anciens États italiens, y compris le royaume de Sardaigne, qui pour autant aurait cessé d'exister<sup>331</sup>.

Tout en ne perdant pas de vue cette situation ambiguë, on peut examiner le sort des dettes dans le cadre de la formation de l'unité italienne.

418. On constate alors que, d'une façon générale, le Royaume d'Italie reconnu en 1860 les dettes des États autrefois séparés<sup>332</sup>. Déjà, le Roi de Sardaigne avait inauguré cette pratique. Après la proclamation du Royaume d'Italie sous le sceptre de Victor-Emmanuel II, les mêmes pratiques continueront. Ainsi, dans le cadre du Traité de Vienne, du 3 octobre 1866, par lequel « Sa Majesté l'Empereur d'Autriche consent à la réunion du Royaume lombardo-vénitien au Royaume d'Italie » (art. III), il est établi en conséquence un article VI qui stipule que :

Le Gouvernement italien prendra à sa charge : 1<sup>o</sup> la partie du Monte Lombardo Veneto qui est restée à l'Autriche en vertu de la convention conclue à Milan en 1860 pour l'exécution de l'article 7 du Traité de Zurich<sup>333</sup>; 2<sup>o</sup> les dettes ajoutées au Monte Lombardo Veneto depuis le 4 juin 1859 jusqu'au jour de la conclusion du présent Traité; 3<sup>o</sup> une somme de 35 millions de florins, valeur autrichienne, argent effectif, pour la partie de l'emprunt de 1854 afférente à la Vénétie pour le prix du matériel de guerre non transportable. Le mode de paiement de cette somme de 35 millions de florins, valeur autrichienne, argent effectif, sera, conformément au précédent Traité de Zurich, déterminé dans un article additionnel<sup>334</sup>.

419. On sait enfin que le Royaume d'Italie prit à sa charge les dettes des États de l'Église. A titre d'exemple, citons le Traité entre la France et l'Italie, du 15 septembre 1864, par lequel (art. 4)

L'Italie se déclare prête à entrer en arrangement pour prendre à sa charge une part proportionnelle de la dette des anciens États de l'Église<sup>335</sup>.

Incontestablement, dans le cas de l'unité italienne, l'État successeur devait se charger des dettes des différents États qui allaient constituer le Royaume d'Italie. C'était sans doute la traduction du sentiment général de l'époque selon lequel *res transit cum suo onere*. C'était aussi surtout, sinon exclusivement, l'expression du fait que, dans le cas italien, la fusion tendait à la création d'un État unitaire.

#### 5. RÈGLEMENT DES DETTES D'ÉTAT DANS L'UNION AUSTRO-HONGROISE

420. Il s'agit d'un exemple souvent cité d'« union réelle ». Cette qualification mérite un examen. L'union de l'Autriche et de la Hongrie reposait essentiellement sur deux documents : 1) la « loi [autrichienne] concer-

<sup>328</sup> D. Anzilotti, *Cours de droit international*, tr. française par G. Gidel d'après la 3<sup>e</sup> éd. italienne, Paris, Sirey, 1929, p. 185.

<sup>329</sup> De Louter, *op. cit.*, p. 229.

<sup>330</sup> Le Traité de Zurich, du 10 novembre 1859, conclu entre l'Autriche et la France, cédait la Lombardie à la France. Le « nouveau gouvernement de la Lombardie » devait, en vertu de l'article 7 de ce traité, prendre « à sa charge les trois cinquièmes de la dette du Monte-Lombardo-Veneto » (G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Gottingue, Dieterich, 1860, t. XVI, partie II, p. 518 *in fine*).

<sup>331</sup> *Ibid.*, 1873, t. XVIII, p. 405 et 406.

<sup>332</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>328</sup> Dareste et Dareste, *op. cit.*, p. 197 à 199.

<sup>329</sup> Voir Feilchenfeld, *op. cit.*, p. 209 et suiv.

<sup>330</sup> P. Albin, *Les grands traités politiques. Recueil des principaux textes diplomatiques depuis 1815 jusqu'à nos jours, avec des commentaires et des notes*, Paris, Alcan, 1911, p. 62.

nant les affaires communes à tous les pays de la Monarchie autrichienne et la manière de les traiter », du 21 décembre 1867; 2) la « loi hongroise [n° 12] relative aux objets d'intérêt commun qui existent entre les pays de la Couronne de Hongrie et les autres pays soumis à la souveraineté de Sa Majesté et la manière de les traiter », du 12 juin 1867<sup>336</sup>.

421. Ces deux textes contiennent des dispositions concernant tout d'abord les dépenses communes. L'union réelle implique, encore plus que l'union personnelle, l'existence d'« affaires communes » entraînant des charges. A cet égard, l'article 3 de la loi autrichienne du 21 décembre 1867 dispose que

Les dépenses relatives aux affaires communes doivent être supportées par les deux parties de la monarchie suivant une proportion qui doit être fixée, sous l'approbation de l'Empereur, par un accord renouvelé à certains intervalles entre les corps représentatifs (*Reichsrat* et Diète) de chacune d'elles.

422. Le même article précise que les « voies et moyens pour l'acquittement de la quote-part à la charge de chacune des deux parties de l'Empire demeurent affaire exclusive de chacune d'elles ». Il envisage toutefois l'éventualité d'un emprunt commun en ces termes :

Cependant, il peut être fait un emprunt commun pour défrayer les dépenses relatives aux affaires communes. En ce cas, tout ce qui concerne la conclusion de l'emprunt, ainsi que le mode d'emploi et de remboursement, doit être traité en commun. Toutefois, la décision sur la question même de savoir s'il y a lieu de recourir à un emprunt commun demeure réservée à la législation de chacune des deux moitiés de l'Empire.

423. La loi hongroise n° 12 de 1867 dispose quant à elle, en son article 18, que

Si une entente intervient à l'égard de ces objets [dont le caractère commun est reconnu] d'accord entre les deux parties, il conviendra de déterminer d'avance, par une convention réciproque, la proportion suivant laquelle les pays de la Couronne de Hongrie supporteront les charges et dépenses des affaires reconnues communes en vertu de la Pragmatique Sanction.

Cette contribution des différents États membres de l'union aux dépenses occasionnées par leur activité commune est tout à fait classique. Elle est parfaitement observable dans toutes les unions d'États qui laissent subsister la souveraineté des États membres.

424. Les deux textes précités de l'Union austro-hongroise règlent aussi le problème des dettes. C'est d'abord la loi autrichienne précitée qui prévoit, dans un article 4, que « la contribution aux charges de la dette publique préexistante sera déterminée par un accord à intervenir entre les deux moitiés de l'Empire ».

425. La Hongrie, en revanche, s'est montrée plus réticente à prendre sa charge des dettes d'État. Elle a invoqué sa souveraineté pour contester l'obligation de les lui faire assumer, et si, finalement, elle s'est résolue à accepter une partie de la dette, c'était pour des raisons d'équité et des motifs d'opportunité. Les articles 53 à 57 de la loi hongroise de 1867, dans lesquels la Hongrie défend sa thèse, méritent d'être cités dans leur intégralité :

*Art. 53.* — En ce qui concerne les dettes publiques, la Hongrie, à raison de sa situation constitutionnelle, ne peut être obligée, en droit strict, à des dettes contractées sans le consentement du pays légalement exprimé.

*Art. 54.* — Toutefois, la présente Diète a déjà déclaré « que si un véritable régime constitutionnel vient à être réellement appliqué, aussitôt que possible, dans notre pays, et aussi dans les autres pays de Sa Majesté, elle est prête, par des considérations d'équité et des motifs politiques, à dépasser la mesure de ses obligations légitimes, et à faire ce qui sera compatible avec l'indépendance et les droits constitutionnels du pays, pour que les autres pays de Sa Majesté, et la Hongrie avec eux, ne soient pas ruinés sous le poids des charges accumulées sous le régime du pouvoir absolu, et pour détourner les fâcheuses conséquences de la funeste période qui vient de s'écouler ».

*Art. 55.* — A raison de cette considération, et seulement sur ce fondement, la Hongrie est prête à prendre à sa charge une portion des dettes publiques, et à conclure un accord à cet effet, après négociations préalables, avec les autres pays de Sa Majesté, comme un peuple libre avec un peuple libre.

*Art. 56.* — A l'avenir, le crédit public sera commun dans tous les cas où la Hongrie et les autres pays de Sa Majesté jugeront utile à leurs intérêts, eu égard aux circonstances, de contracter ensemble et en commun quelque nouvel emprunt. Tout ce qui sera relatif aux conditions de cet emprunt, à l'emploi et au remboursement des sommes empruntées sera décidé en commun. Toutefois, la résolution préalable tendant à contracter un emprunt en commun appartiendra dans chaque cas particulier, en ce qui concerne la Hongrie, à la Diète hongroise.

*Art. 57.* — D'ailleurs, la Hongrie déclare solennellement par la présente résolution que, par suite du véritable principe constitutionnel en vertu duquel le pays ne peut être chargé d'aucune dette sans son consentement, la Hongrie ne se reconnaîtra à l'avenir obligée à aucune dette publique qui aura été contractée sans le consentement du pays, formellement exprimé dans les formes légales.

## 6. UNION SUÉDO-NORVÉGIENNE ET SORT DES DETTES D'ÉTAT

### a) *Traité de paix de Kiel (14 janvier 1814)*

426. L'union entre la Suède et la Norvège, généralement tenue pour le premier exemple important d'union réelle, inaugure son histoire par le « Traité de paix entre L.L.M.M. les Rois de Suède et de Danemarck, conclu à Kiel le 14 janvier 1814 »<sup>337</sup>, dont l'article IV prévoit en effet que

S. M. le Roi de Danemarck, pour lui et ses successeurs, renonce irrévocablement et à jamais, en faveur de S. M. le Roi de Suède et de ses successeurs, à tous les droits et prétentions au Royaume de Norvège [...], tous les droits et émolumens appartiendront dorénavant en propriété entière et souveraine à S. M. le Roi de Suède, et formeront un royaume uni à celui de Suède. [...]

427. Il faut toutefois rappeler que le traité précité ne fut pas la base de l'Union suédo-norvégienne, qui résulte plutôt de l'Acte d'union (« Riksakt ») du 6 août 1815. Il retiendra cependant notre attention dans la mesure où il demeure, selon Feilchenfeld, « the first great international treaty of cession which provided for a general distribution of debts, and not merely for the transfer of *dettes hypothéquées* and

<sup>336</sup> Dareste et Dareste, *op. cit.*, p. 394 et suiv. (pour la loi autrichienne), et p. 403 et suiv. (pour la loi hongroise).

<sup>337</sup> Texte dans G. F. de Martens, *Nouveau Recueil de traités*, Gottingue, Dieterich, 1817, t. I, p. 666 et suiv.

other locally connected debts<sup>338</sup> ». C'est l'article VI du Traité qui réglait le problème de la succession de la Suède à la partie de la dette dont la Norvège se trouvait chargée. Il se lisait ainsi :

*Art. VI.* — Comme la totalité de la dette de la monarchie danoise repose aussi bien sur le Royaume de Norvège que sur les autres parties du royaume, le Roi de Suède, souverain de la Norvège, s'engage de se charger d'une partie de ces dettes, proportionnée à la population et aux revenus de la Norvège. Par dette publique sont entendues aussi bien celle qui a été contractée par le Gouvernement danois à l'étranger que celle qu'il a contractée dans l'intérieur de ses États. La dernière se compose d'obligations royales et de l'État, de billets de banque et d'autres papiers émis par autorité royale et actuellement circulant dans les deux royaumes. Le montant exact de cette dette, tel qu'il étoit au 1<sup>er</sup> janvier 1814, sera fixé par des commissaires qui seront nommés pour cela par les deux gouvernements, et réparti d'après un calcul exact sur la population et les revenus des Royaumes de Danemarck et de Norvège. Ces commissaires s'assembleront à Copenhague dans le mois après la ratification de ce traité, et termineront cette affaire le plus promptement, mais au plus tard dans le courant de cette année. Il est bien entendu que S. M. le Roi de Suède, comme souverain du Royaume de Norvège, ne se chargera, pour sa part, d'aucune dette contractée par le Royaume de Danemarck, si ce n'est la susdite, au paiement de laquelle tous les États du royaume, jusqu'à la cession de la Norvège, sont engagés.

Le Traité fait application de l'adage selon lequel *res transit cum suo onere*. C'est une idée qui sera du reste souvent mis en œuvre dans les multiples traités de cession de territoires qui seront conclus dans le cadre de la réorganisation de l'Europe intervenue après l'écroulement de l'Empire napoléonien.

428. Ayant reçu la Norvège, la Suède devait renoncer, selon l'article VII,

à tous droits et prétentions au duché de la Poméranie suédoise et à la principauté de l'île de Rügen [...] [qui] appartiendront dorénavant, comme pleine propriété, à la couronne de Danemarck et seront incorporés à ce royaume.

429. Pour ce qui est des dettes, l'article X prévoit que

La dette publique contractée par la Chambre royale de la Poméranie reste à la charge de S. M. le Roi de Danemarck, comme souverain de la Poméranie suédoise, qui prend sur lui les stipulations faites à cet égard pour l'acquit de cette dette [...].

Il faut remarquer que le parallélisme n'est pas absolument parfait entre les charges que doivent supporter les deux États pour les territoires qu'ils s'incorporent. Le Danemark ne se voit obligé que pour les dettes de la Chambre royale de la Poméranie, tandis que la Suède doit répondre de toute la part de dette publique qui revient à la Norvège « aussi bien celle qui a été contractée par le Gouvernement danois à l'étranger que celle qu'il a contractée dans l'intérieur de ses États », ainsi que le prévoit l'article VI précité.

b) *Acte d'union (31 juillet et 6 août 1815) et Constitutions respectives de la Suède et de la Norvège*

430. Bien plus que dans le Traité de Kiel, du 14 janvier 1814, examiné ci-dessus<sup>339</sup>, l'union suédo-norvégienne trouve ses véritables fondements dans l'Acte d'union,

ou « Riksakt », du 6 août 1815, dont l'article 1<sup>er</sup> dispose que

Le Royaume de Norvège formera un royaume libre, indépendant, indivisible et inaliénable, réuni avec la Suède sous un même roi<sup>340</sup>.

Cet acte est presque entièrement consacré aux règles de transmission de la Couronne, et ne comporte aucune disposition expresse portant succession de l'Union au passif des États constituants. Ceux-ci restent donc chargés de leurs dettes propres. C'est ce que confirment les Constitutions respectives des deux royaumes.

431. C'est ainsi que l'article 93 de la Constitution norvégienne du 4 novembre 1814 disposait très clairement que « la Norvège n'est tenue d'aucune autre dette que de sa dette nationale<sup>341</sup> ». C'est une conclusion similaire que l'on peut tirer de la Constitution suédoise du 6 juin 1809 — qui, du reste, est antérieure à l'Acte d'union et n'a nullement reçu de modification à la suite de cet événement<sup>342</sup>.

432. Ainsi que le constatait un auteur, « la Norvège et la Suède ont limité leurs organes communs et leurs affaires communes au minimum nécessaire à une union réelle : monarque commun et diplomatie commune<sup>343</sup> ». Pour le reste, chaque État composant disposait d'une entière liberté. En particulier, les dettes de chacun d'eux n'étaient pas dévolues à l'Union. L'Union suédo-norvégienne ne se distinguait pas sur ce point des autres unions du même type.

#### 7. PROBLÈME DES DETTES D'ÉTAT DANS L'UNION DANO-ISLANDAISE

433. La nature de l'union formée entre le Danemark et l'Islande a fait en son temps l'objet d'interprétations contradictoires. Fauchille, par exemple, y a vu une union personnelle<sup>344</sup>, tandis que de Louter opinait plutôt pour une union réelle<sup>345</sup>, tout comme le professeur Rousseau, même s'il lui trouve « les caractères les plus curieux<sup>346</sup> ». L'acte constitutif de l'union, quant à lui, constate que

Le Danemark et l'Islande sont deux souverainetés libres, unies par le fait qu'elles ont le même roi et par l'accord que formule la présente loi d'alliance. — Les noms des deux États figurent dans le titre du roi<sup>347</sup>.

434. Des autres dispositions de la « loi d'alliance » on ne saurait que très difficilement tirer la conclusion

<sup>340</sup> G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil de traités*, Gottingue, Dieterich, 1887, t. II (1814-1815) [réimpr.], p. 609.

<sup>341</sup> Dareste et Dareste, *op. cit.*, p. 142, note 4.

<sup>342</sup> Cf. art. 66 et 76 de cette constitution (*in* F.-R. Dareste et P. Dareste, *Les Constitutions modernes*, Paris, Challamel, 1883, t. II, p. 100).

<sup>343</sup> B. Morgenstjerne, « Les unions suédo-norvégienne et d'Autriche-Hongrie », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, Paris, t. XXII, n° 3 (juill.-sept. 1905), p. 533.

<sup>344</sup> Fauchille, *op. cit.*, p. 231.

<sup>345</sup> De Louter, *op. cit.*, p. 199, note 2.

<sup>346</sup> Rousseau, *op. cit.*, 1974, t. II, p. 130.

<sup>347</sup> Art. 1<sup>er</sup> de la loi n° 619 sur l'Union dano-islandaise, du 30 novembre 1918 (Dareste et Dareste, *op. cit.*, *Europe*, t. I, 4<sup>e</sup> éd. entièrement refondue, Paris, Sirey, 1928, p. 413).

<sup>338</sup> Feilchenfeld, *op. cit.*, p. 142.

<sup>339</sup> Par. 426.

que l'Union assume la charge des dettes des deux royaumes, d'autant qu'un article 11 (sect. III) annonce qu'un « compromis entre les deux pays suppléera à ce que les articles ci-dessus n'ont pas réglé, concernant la part de l'Islande dans les frais afférents aux cas mentionnés dans cette section \* ». Les cas dont il s'agit se rapportent, pour ne citer que les plus importants, à des affaires communes telles que les relations internationales, l'inspection des pêcheries dans les eaux islandaises, etc., dont le Danemark acceptait de se charger pour le compte de l'Islande en attendant que cette dernière ait résolu de s'en occuper elle-même.

435. Même l'union la moins étroite suppose nécessairement des affaires communes dont la charge financière est partagée entre les différents États qui la composent. L'Union dano-islandaise n'échappe pas à la règle. Chaque État devait fournir sa quote-part des dépenses communes, mais, pour le reste, chacun était responsable de ses propres dettes.

#### 8. UNIFICATIONS D'ÉTATS EN AMÉRIQUE CENTRALE

436. On sait que, à la suite de l'accession des colonies espagnoles d'Amérique à l'indépendance, diverses tentatives d'unification des nouveaux États eurent lieu, notamment en Amérique centrale. Deux exemples peuvent retenir l'attention, et il paraît opportun de les examiner dans le cadre de la présente étude.

##### a) Grande République de l'Amérique centrale

437. Cette unification d'États a résulté du traité signé le 20 juin 1895 entre les trois Républiques d'El Salvador, du Honduras et du Nicaragua<sup>348</sup>, qui voulaient constituer, selon l'article I, « a single political entity for the exercise of their external sovereignty under the denomination of the Greater Republic of Central America ». Les États concernés n'entendent pas pour autant perdre leur autonomie interne. L'article II dispose en effet que :

The Signatory Governments do not by the present Agreement renounce their autonomy or independence as regards the management of internal affairs; and the constitutions and accessory laws of each State shall remain in force, so far as they are not opposed to the present stipulations.

438. Chaque État de l'Union a conservé son autonomie financière, et l'article XIII du traité prévoit en substance que « les salaires des membres de la Diète seront fixés par leur gouvernement respectif et que les dépenses communes seront divisées en parts égales ». Il paraît permis, dans ces conditions, d'affirmer que l'Union n'entendait nullement prendre à son compte les dettes des États prédécesseurs : elles devaient donc vraisemblablement rester à la charge de ces derniers.

Cette constatation apparaît encore plus nettement dans le traité constitutif de la République de l'Amérique centrale.

##### b) République de l'Amérique centrale

439. Le traité précité de 1895 avait prévu que la Grande République de l'Amérique centrale se dénom-

merait République de l'Amérique centrale après l'acceptation du traité par les Républiques du Costa Rica et du Guatemala. C'est ce qui advint dans le cadre du Traité du 15 juin 1897<sup>349</sup>, qui confirme l'autonomie interne des États constituant la République de l'Amérique centrale. L'article III disposait en effet que

They retain their autonomic system in regard to their internal administration; their union having for its one object the maintenance in its international relations of a single entity in order to guarantee their common independence, rights, and due respect.

440. S'agissant du sort des dettes, le Traité de 1897 se montre plus précis que celui de 1895. Il prévoit en effet expressément dans un article XXXVII que « les obligations, pécuniaires ou autres, qui sont contractées ou qui seront contractées dans l'avenir \* par l'un des États seront matière à responsabilité individuelle ». Feilchenfeld, qui invoque l'article précité, en conclut que « the debts of the component States were not assumed by the new State<sup>350</sup> ». On aurait pu tout aussi bien penser que, si les dettes contractées dans l'avenir devaient rester à la charge de chaque État, cela pouvait signifier *a contrario* que les dettes du passé étaient assumées par l'Union. Mais aucune des deux solutions ne paraît plus solide que l'autre au plan logique. L'existence du nouvel État fut de courte durée, et l'Union rompue en 1898<sup>351</sup>. Une nouvelle tentative d'union devait être faite en 1921.

##### c) Fédération de l'Amérique centrale

441. Le Pacte d'union de l'Amérique centrale, du 19 janvier 1921<sup>352</sup>, qui établit entre les Républiques du Costa Rica, d'El Salvador, du Guatemala et du Honduras la Fédération de l'Amérique centrale, se montre plus explicite encore que les traités de 1895 et de 1897 en ce qui concerne le sort des dettes. Le paragraphe 1 de l'article 5 du Pacte prévoit que

Le Gouvernement fédéral administrera les finances publiques nationales et en percevra les recettes; ces finances seront différentes de celles des États. La loi établira des revenus et des impôts fédéraux.

L'autonomie interne des États en matière financière étant confirmée, le paragraphe *m* du même article 5 peut disposer que

Les États continueront à faire le service de leur dette intérieure et extérieure. Le Gouvernement fédéral devra veiller à ce que ce service soit régulièrement effectué et à ce que l'on y affecte les sommes prévues à cet effet.

442. Cette disposition ne prête à aucune ambiguïté, et le Pacte ne prévoit aucune succession de la Fédération aux dettes des États. Par ailleurs, une tutelle de la Fédération sur les engagements financiers des États est prévue pour éviter un endettement désordonné de ceux-ci vis-à-vis de l'étranger. Le paragraphe *m* précité prévoit en effet dans un alinéa second que

Désormais, pour pouvoir contracter ou consentir des emprunts extérieurs, un État devra obtenir l'autorisation d'une loi de l'État

<sup>349</sup> *Ibid.*, p. 379.

<sup>350</sup> Feilchenfeld, *op. cit.*, p. 379.

<sup>351</sup> G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités (op. cit.)*, t. XXXII, p. 284.

<sup>352</sup> SDN, *Recueil des Traités*, vol. V, p. 9.

<sup>348</sup> Voir G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Leipzig, Dieterich, 1905, 2<sup>e</sup> série, t. XXXII, p. 276.

et la ratification d'une loi fédérale; il ne pourra conclure de contrats susceptibles de porter atteinte à sa souveraineté, à son indépendance ou à son intégrité territoriale.

La Fédération elle-même se voit soumise à des conditions d'autorisation particulièrement draconiennes si elle veut emprunter.

### C. — Exemples modernes d'unification d'États

#### I. CAS DE LA MALAISIE

443. Deux fusions d'États sont intervenues en Malaisie. Ce fut d'abord la Fédération de Malaisie, de 1957, à laquelle devait succéder en 1963 la Malaysia. Les instruments diplomatiques et constitutionnels qui organisent ces deux fédérations ont prévu diverses dispositions en ce qui concerne le problème de la succession aux dettes.

##### a) Constitution de la Fédération de Malaisie (1957) <sup>353</sup>

444. La Constitution de la Malaisie contient un long article 167 intitulé « Droits, responsabilités et obligations », dont les principales dispositions sont les suivantes :

1. [...] la Fédération assumera, à compter du jour de la Merdeka [Jour de l'union], les droits, responsabilités et obligations :

a) de Sa Majesté en ce qui concerne le Gouvernement de la Fédération, et

b) du Gouvernement de la Fédération ou de tout fonctionnaire agissant en son nom.

2. [...] les États respectifs assumeront, à compter du jour de la Merdeka, les droits, responsabilités et obligations :

a) de Sa Majesté en ce qui concerne le Gouvernement de Malacca ou le Gouvernement de Penang,

b) de Leurs Excellences, les chefs des États en ce qui concerne le gouvernement des États, et

c) des gouvernements des États.

445. Ces dispositions semblent donc indiquer que chaque ordre étatique n'est concerné que par l'actif et le passif de sa sphère particulière. Le partage des « droits, responsabilités et obligations » s'opère compte tenu de la répartition des compétences établie entre la Fédération et les États membres. Les dettes contractées seront donc laissées à la charge des États pour un objet qui entre, à compter du Jour de l'union, dans le domaine de leur compétence respective. En poursuivant la lecture du même article 167, on remarque que

3. Tous les droits, responsabilités et obligations concernant une question qui, au jour de la Merdeka, étaient de la responsabilité du gouvernement de la Fédération, mais qui à cette date entrent dans le domaine de responsabilité du gouvernement d'un État, échoient à cet État à compter de ce jour.

4. Tous les droits, responsabilités et obligations concernant une question qui, au jour de la Merdeka, étaient de la responsabilité du gouvernement d'un État, mais qui à cette date entrent dans le domaine de responsabilité du gouvernement fédéral, échoient à la Fédération à compter de ce jour.

On retrouve des dispositions analogues dans le *Malaysia Act, 1963*.

<sup>353</sup> Texte français dans : France, Secrétariat général du gouvernement, *La documentation française — Notes et études documentaires*, Paris, 3 mars 1959, n° 2.516 [série politique CXCIV].

##### b) *Malaysia Act, 1963*

446. Dans le projet de loi relative à la Malaisie, et particulièrement dans le livre IV, concernant les dispositions transitoires, on peut en effet lire une section 76, intitulée : « Succession aux droits, engagements et obligations » et rédigée comme suit :

1) Tous les droits, engagements et obligations se rapportant à toute question dont, immédiatement avant le Jour de la Malaisie, la responsabilité incombait au gouvernement d'un État de Bornéo ou de Singapour, mais dont, au Jour de la Malaisie, la responsabilité passe au Gouvernement fédéral, seront, à cette date, dévolus à la Fédération, à moins que le Gouvernement fédéral et le gouvernement de l'État n'en décident autrement.

2) Les dispositions de la présente section ne s'appliquent pas aux droits, engagements ou obligations relevant des dispositions de la section 75, et elles n'ont pas non plus pour effet de faire passer quiconque du service de l'État au service de la Fédération ou d'affecter de toute autre manière les droits, engagements ou obligations découlant de ce service ou de tout contrat d'emploi; toutefois, sous réserve de ce qui précède, dans la présente section, les droits, engagements et obligations englobent les droits, engagements et obligations découlant de contrats ou d'autres sources.

3) Toute partie à un procès, à l'exclusion des procès entre la Fédération et un État, pourra demander à l'Attorney-General de déclarer si certains droits, engagements ou obligations invoqués sont, en vertu des dispositions de la présente section, des droits, engagements ou obligations de la Fédération ou de l'État nommé dans la déclaration; ladite déclaration aura, aux fins du procès, force probante et obligatoire pour tous les tribunaux; toutefois, elle n'aura pas pour effet de porter atteinte aux droits et obligations contractés entre la Fédération et tout État.

4) Dans la présente section, les références au gouvernement d'un État englobent le gouvernement des territoires compris dans cet État avant le Jour de la Malaisie <sup>354</sup>.

Il s'agit donc bien d'un mécanisme de répartition des droits et charges entre la Fédération et les États membres semblable à celui de la Constitution de la Fédération de Malaisie (1957).

447. On note des dispositions similaires dans les Constitutions particulières des États membres de la Fédération. On pourrait ainsi citer en exemple l'article 50 de la Constitution de l'État de Sabah, portant « Droits, engagements et obligations ». Il annonce que :

1) Tous les droits, engagements et obligations de Sa Majesté à l'égard du Gouvernement du Bornéo septentrional deviendront, à l'entrée en vigueur de la présente Constitution, des droits, engagements et obligations de l'État.

2) Dans le présent article, les droits, engagements et obligations englobent les droits, engagements et obligations nés de contrats ou de toute autre manière, autres que les droits auxquels les dispositions de l'article 49 s'appliquent <sup>355</sup>.

#### 2. CONSTITUTION PROVISOIRE DE LA RÉPUBLIQUE ARABE UNIE (5 mars 1958) <sup>356</sup>

448. Cette Constitution, qui réalise la fusion de l'Égypte et de la Syrie, consacre, ainsi que le Rapporteur

<sup>354</sup> Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 750, p. 291.

<sup>355</sup> *Ibid.*, p. 343. Voir aussi p. 369 (Constitution de l'État de Sarawak, art. 48), et p. 412 (Constitution de l'État de Singapour, art. 104).

<sup>356</sup> Texte anglais dans *International and Comparative Law Quarterly*, Londres, vol. 8, avril 1959, p. 374 à 387. Texte français dans : France, Présidence du Conseil et Ministère des affaires

spécial le rappelait dans son huitième rapport <sup>357</sup>, un article 69 à la succession aux traités, mais demeure muette sur la succession aux biens, et ne se montre pas très explicite pour ce qui concerne la succession aux dettes des deux États. On peut toutefois citer l'article 29, qui dispose que

Le Gouvernement ne pourra pas contracter d'emprunt ou s'engager dans un projet dont la réalisation nécessiterait des fonds du Trésor de l'État pour une durée d'une ou plusieurs années, sauf avec le consentement de l'Assemblée nationale.

Cette disposition peut être interprétée comme limitant à la seule autorité législative de la République arabe unie le pouvoir de contracter des emprunts, à l'exclusion de la Syrie et de l'Égypte. Si, par ailleurs, lecture est faite de l'article 70 <sup>358</sup>, qui prévoit un budget commun aux deux provinces, on pourrait se trouver autorisé à conclure avec le professeur O'Connell que « The UAR would seem to have been the only entity competent to service the debt of the two regions <sup>359</sup>. »

### 3. CAS DE LA TANZANIE

449. Dans l'Acte d'union du Tanganyika et de Zanzibar, du 26 avril 1964 <sup>360</sup>, qui devait donner naissance à la République-Unie de Tanzanie, on ne relève rien qui se rapporte expressément à la succession aux dettes d'États. On peut toutefois indiquer que le Parlement et le Gouvernement fédéraux se réservent entre autres matières l'emprunt <sup>361</sup>, et que l'Acte d'union leur confère un véritable pouvoir de tutelle sur les États de l'Union.

450. Il semble bien que l'Acte d'union réalise une fusion qui, dépassant quelque peu ce que voudrait un strict fédéralisme, se situe entre celui-ci et l'État unitaire. Il ne paraît pas aventureux de penser, dans ces conditions, qu'une telle union ne saurait se faire sans une acceptation par la Fédération des éventuelles dettes des Républiques du Tanganyika et de Zanzibar. Mais, encore une fois, cela n'apparaît pas formellement dans les articles de l'union.

#### D. — Enseignements à tirer en ce qui concerne les dettes d'État

451. De tous les exemples évoqués ci-dessus, la conclusion générale qui paraît devoir être tirée, c'est que le

étrangères, *La documentation française — Articles et documents*, Paris, 13 mars 1958, n° 0.629, Textes du jour : Documents de politique internationale, DCCLXXI.

<sup>357</sup> Voir *Annuaire...* 1976, vol. II (1<sup>re</sup> partie), p. 106, doc. A/CN.4/292, chap. III, art. 16, par. 29 du commentaire.

<sup>358</sup> L'article 70 s'énonce ainsi :

« Jusqu'à ce que des mesures finales soient prises pour l'établissement d'un budget commun, il existera, en plus du budget d'État, un budget spécial qui portera sur chacune des régions actuelles de Syrie et d'Égypte. »

<sup>359</sup> O'Connell, *State Succession...* (*op. cit.*), p. 386.

<sup>360</sup> Voir A. J. Peaslee, *Constitutions of Nations*, 3<sup>e</sup> éd. rev., La Haye, Nijhoff, 1965, vol. I (Afrique), p. 1101 et suiv.

<sup>361</sup> Voir notamment l'annexe portant articles de l'union entre le Tanganyika et Zanzibar, dans Peaslee, *op. cit.*, p. 1107.

sort des dettes d'État en cas d'unification d'États est essentiellement fonction, ainsi que le Rapporteur spécial le suggérait dans son introduction, de la forme de l'État successeur, laquelle est elle-même déterminée par la volonté des États prédécesseurs. Il ne paraît pas inutile de rappeler en effet que l'unification d'États envisagée dans la présente étude est celle qui a lieu selon le droit international. L'annexion ou l'absorption d'État s'écarte de nos préoccupations, et si quelques exemples allant dans ce sens ont été cités (cas ambigu de l'unité italienne), cela n'aura été qu'à titre d'illustration.

452. L'unification d'États est par définition une opération conforme au droit et à la volonté exprimée des États constituants. Elle implique en principe l'existence préalable d'États. Il résulte de là que la fusion d'États ne peut être que volontaire, et le sort des dettes dépend donc d'abord du contenu de la volonté des États prédécesseurs, qui veilleront à doter l'État successeur de la forme constitutionnelle la mieux appropriée à leurs besoins.

453. Si les États prédécesseurs réalisent une fusion qui entraîne la disparition totale de leur personnalité juridique, c'est qu'ils ont manifestement entendu constituer un État unitaire. Dans cette mesure, il paraît logique de faire succéder le nouvel État aux dettes des États prédécesseurs. C'est du reste ce qu'admet généralement la doctrine. Ainsi Fauchille écrit : « Quand des États fusionnent pour former un État nouveau, leurs dettes tombent à la charge de cet État <sup>362</sup>. »

454. Si, en revanche, ils ont en vue de conserver, tout en s'unissant, une part de compétence pour leurs affaires intérieures, par exemple — ce qui implique fatalement une certaine responsabilité pour la gestion desdites affaires —, il tombe sous le sens qu'il convient de laisser cette responsabilité s'exercer d'abord à propos des dettes qui ont été contractées avant l'unification. Ainsi, un auteur a jugé que si « [les] différentes provinces [...] ne sont unies que par un lien fédératif, si elles conservent une autonomie propre, avec charge de gérer leurs finances et de subvenir chacune à leurs dépenses particulières, il n'y a aucune raison d'imposer au pouvoir fédéral la responsabilité d'obligations qu'il n'a pas contractées <sup>363</sup>. »

455. Il est en effet bien certain que l'étendue de l'autonomie que les États se réservent, et qui révèle de façon assez précise leur degré de fusion, doit être prise en considération pour déterminer le sort des dettes dans le phénomène successoral. Certaines fédérations sont parfois plus proches de l'État unitaire, et, dans ce cas, la charge des dettes des États prédécesseurs leur est imputable en dépit de la prétendue autonomie interne formelle des États constituants. Quant à la confédération et aux différentes unions personnelles et réelles, on ne saurait contester que les États qui

<sup>362</sup> Fauchille, *op. cit.*, p. 380.

<sup>363</sup> R. Piédelièvre, *Précis de droit international public ou droit des gens*, Paris, Cotillon, 1894, t. I, p. 170.

nouent de tels liens conservent la plus grande part de leur souveraineté sinon leur souveraineté complète. Il convient dans ce cas de maintenir leurs dettes respectives à leur charge.

456. C'est compte tenu des considérations ci-dessus que le Rapporteur spécial formule le projet d'article suivant :

*Article W. — Sort des dettes d'État  
en cas d'unification d'États*

En cas d'unification de deux ou plusieurs États en un État, l'État successeur ainsi formé ne succède pas aux dettes des États constituants à moins

- a) que les États constituants n'en aient convenu autrement;  
ou  
b) que cette unification n'ait donné naissance à un État unitaire.

[CHAPITRE VII

**Les dettes d'État dans la dissolution d'unions]**

[*Rédaction différée*]

[CHAPITRE VIII

**Les dettes d'État dans les cas de séparation d'une ou de plusieurs parties d'un État]**

[*Rédaction différée*]

---