

Document:-  
**A/CN.4/313**

**Dixième rapport sur la succession dans les matières autres que les traités,  
par M. Mohammed Bedjaoui, Rapporteur spécial - Projets d'articles sur la  
succession en matière de dettes d'État, accompagnés de commentaires (suite)**

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

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-  
**1978, 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.4/313

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

*Projets d'articles sur la succession en matière de dettes d'Etat, accompagnés de commentaires (suite \*)*

[Original : français]  
[26 mai 1978]

### TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
<i>Liste des abréviations</i> . . . . .	226
<i>Note explicative : italique dans les citations</i> . . . . .	226
	<i>Paragraphes</i>
INTRODUCTION . . . . .	1-5 226
<i>Chapitres</i>	
I. UNIFICATION D'ÉTATS . . . . .	227
II. SÉPARATION D'UNE PARTIE OU DE PARTIES DU TERRITOIRE D'UN ÉTAT . . . . .	6-26 227
A. Pratique des Etats . . . . .	10-18 228
1. Création de l'Etat libre d'Irlande (1922) . . . . .	11-12 228
2. Sécession de Singapour (1965) . . . . .	13-16 229
3. Sécession du Bangladesh (1973) . . . . .	17-18 229
B. Remarques et propositions . . . . .	19-26 229
III. DISSOLUTION D'UN ÉTAT . . . . .	27-77 231
A. Pratique des Etats . . . . .	29-61 231
1. Dissolution de la Grande-Colombie (1831) . . . . .	29-33 231
2. Fractionnement des Pays-Bas (1830-1839) . . . . .	34-48 232
<i>a</i> ) Dettes d'Etat dans la période de fusion belgo-hollandaise . . . . .	35 232
<i>b</i> ) Conférence de Londres « pour l'arrangement des affaires de la Hollande et de la Belgique » (1830-1839) . . . . .	36-48 232
<i>i</i> ) « Projets de règlement » . . . . .	37-46 232
<i>a</i> . Douzième Protocole de la Conférence de Londres, du 27 janvier 1831 . . . . .	37-44 232
<i>i</i> . Principes . . . . .	38-39 232
<i>ii</i> . Mise en œuvre des principes : « Bases destinées à établir la séparation de la Belgique d'avec la Hollande » . . . . .	40-44 233
<i>b</i> . Vingt-sixième Protocole de la Conférence de Londres, du 26 juin 1831 . . . . .	45-46 233
<i>ii</i> ) Traité fait et signé à Londres, le 19 avril 1839, entre la Belgique et la Hollande, relatif à la séparation de leurs territoires respectifs . . . . .	47-48 234
3. Dissolution de l'Union suédo-norvégienne (1905) . . . . .	49-53 234
4. Eclatement de l'Union dano-islandaise (1944) . . . . .	54-56 235
5. Dissolution de la République arabe unie (1960) . . . . .	57 235
6. Dissolution de la Fédération du Mali (1960) . . . . .	58-59 236
7. Dissolution de la Fédération de Rhodésie et du Nyassaland (1963) . . . . .	60-61 236

\* Pour les précédents projets d'articles sur la succession en matière de dettes d'Etat présentés par le Rapporteur spécial, voir le neuvième rapport (*Annuaire... 1977*, vol. II [1<sup>re</sup> partie], p. 49, doc. A/CN.4/301 et Add.1).

	<i>Paragraphes</i>	<i>Pages</i>
B. Remarques et conclusions sur la pratique des Etats . . . . .	62-72	236
1. Nature des problèmes soulevés . . . . .	63-67	236
2. Problèmes posés par la qualification de certains cas de succession d'Etats envisagés . . . . .	68-72	237
C. Solutions proposées . . . . .	73-77	238

---

#### LISTE DES ABRÉVIATIONS

BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
CDI	Commission du droit international
ONU	Organisation des Nations Unies
SDN	Société des Nations

---

#### NOTE EXPLICATIVE: ITALIQUE DANS LES CITATIONS

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

---

### Introduction

1. A la vingt-neuvième session de la Commission du droit international, le Rapporteur spécial a soumis un neuvième rapport<sup>1</sup>, dans lequel il abordait les problèmes posés par la succession en matière de dettes d'Etat et proposait une série d'articles susceptibles de les résoudre. Il se conformait ainsi aux directives données par l'Assemblée générale dans ses résolutions 3315 (XXIX), 3495 (XXX) et 31/97.

2. A sa vingt-neuvième session, la CDI, après avoir presque épuisé l'examen de ce rapport, a adopté provisoirement les articles suivants, qui relèvent de la deuxième partie du projet d'articles sur la succession d'Etats dans les matières autres que les traités:

#### DEUXIÈME PARTIE

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

##### SECTION 1. — DISPOSITIONS GÉNÉRALES

##### *Article 17. — Portée des articles de la présente partie*

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

<sup>1</sup> *Annuaire...* 1977, vol. II (1<sup>re</sup> partie), p. 49, doc. A/CN.4/301 et Add.1.

##### *Article 18. — Dette d'Etat*

Aux fins des articles de la présente partie, l'expression « dette d'Etat » s'entend de toute obligation financière [internationale] qui, à la date de la succession d'Etats, est à la charge d'un Etat.

##### *Article 19. — Obligations de l'Etat successeur pour les dettes d'Etat qui lui passent*

La succession d'Etats emporte l'extinction des obligations de l'Etat prédécesseur et la naissance de celles de l'Etat successeur pour ce qui concerne les dettes d'Etat qui passent à l'Etat successeur conformément aux dispositions des articles de la présente partie.

##### *Article 20. — Effets du passage de dettes d'Etat à l'égard des créanciers*

1. La succession d'Etats ne porte pas atteinte, en tant que telle, aux droits et obligations des créanciers.

2. Un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ou, le cas échéant, entre des Etats successeurs concernant le passage des dettes d'Etat de l'Etat prédécesseur ne peut être invoqué par l'Etat prédécesseur ou par le ou les Etats successeurs, selon le cas, contre un Etat tiers créancier ou une organisation internationale créancière [ou contre un Etat tiers qui représente un créancier] que

a) si l'accord a été accepté par cet Etat tiers créancier ou cette organisation internationale créancière; ou

b) si les conséquences de cet accord sont conformes aux autres règles applicables des articles de la présente partie.

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

*Article 21. — Transfert d'une partie du territoire d'un Etat*

1. Lorsqu'une partie du territoire d'un Etat est transférée par cet Etat à un autre Etat, le passage de la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur est réglé par accord entre les Etats prédécesseur et successeur.

2. En l'absence d'un accord, la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur passe à l'Etat successeur dans une proportion équitable compte tenu, notamment, des biens, droits et intérêts qui passent à l'Etat successeur en relation avec ladite dette d'Etat.

*Article 22. — Etats nouvellement indépendants*

Lorsque l'Etat successeur est un Etat nouvellement indépendant,

1. Aucune dette d'Etat de l'Etat prédécesseur ne passe à l'Etat nouvellement indépendant, à moins qu'un accord entre l'Etat nouvellement indépendant et l'Etat prédécesseur n'en dispose autrement au vu du lien entre la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur liée à son activité dans le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats et les biens, droits et intérêts qui passent à l'Etat nouvellement indépendant.

2. Les dispositions de l'accord mentionné au paragraphe précédent ne doivent pas porter atteinte au principe de la souveraineté permanente de chaque peuple sur ses richesses et ses ressources naturelles, ni leur exécution mettre en péril les équilibres économiques fondamentaux de l'Etat nouvellement indépendant.

3. La CDI a ainsi adopté divers articles portant dispositions générales, ainsi que d'autres relatifs aux dispositions particulières à chaque type de succession d'Etats. Dans le cadre de ces dispositions relatives à la typologie successorale, le projet d'article 21 visait le cas du transfert d'une partie du territoire d'un Etat, tandis que le projet d'article 22 concernait les Etats nouvellement indépendants. Pour achever ce travail, il reste donc à la Commission à examiner le sort des dettes d'Etat dans le cas des trois autres types de succession d'Etats: unification d'Etats, séparation d'une ou de plusieurs parties d'un Etat, et dissolution d'Etat.

4. En ce qui concerne l'unification d'Etats, le Rapporteur spécial avait présenté un rapport<sup>2</sup> aux termes duquel il proposait un projet d'article W ainsi conçu:

*Article W. — Sort des dettes d'Etat en cas d'unification d'Etats*

En cas d'unification de deux ou plusieurs Etats en un Etat, l'Etat successeur ainsi formé ne succède pas aux dettes des Etats constituants à moins

a) que les Etats constituants n'en aient convenu autrement; ou

b) que cette unification n'ait donné naissance à un Etat unitaire.

Il revient à la Commission d'examiner au cours de sa trentième session ce rapport, qu'elle n'avait pas eu le temps d'étudier à sa précédente session, et de se prononcer sur ce projet d'article W, qui pourrait devenir un article 23.

5. Le présent rapport a donc plus spécifiquement pour objet de proposer des projets d'articles sur le sort des dettes d'Etat dans les cas de séparation d'une ou de plusieurs parties d'un Etat et de dissolution d'Etat. Le Rapporteur spécial envisage de présenter, en troisième partie à son projet d'articles, une disposition relative à la procédure de règlement pacifique des différends qui pourraient surgir dans le cadre d'une succession d'Etats. Il ne resterait plus alors, pour répondre au vœu de la Commission, qu'à songer, pour sa trente et unième session, à quelques articles sur la succession en matière d'archives d'Etat, afin d'achever l'ensemble du projet d'articles consacré à la succession aux biens d'Etat et aux dettes d'Etat.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 115 et suiv., doc. A/CN.4/301 et Add.1, chap. VI.

## CHAPITRE PREMIER

## Unification d'Etats

[Voir *Annuaire...* 1977, vol. II (1<sup>re</sup> partie), p. 115 et suiv., doc. A/CN.4/301 et Add.1, chap. VI.]

## CHAPITRE II

## Séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat

6. Un problème de typologie appelle encore quelques explications et sans doute un choix. Dans le projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités<sup>3</sup>, soumis à la Conférence des Nations Unies sur la succession d'Etats en matière de traités, la CDI avait prévu une quatrième partie regroupant les problèmes classés sous la rubrique « Unification et séparation d'Etats ». Il s'agit

des hypothèses a) d'*unification d'Etats*, définie comme visant le cas de « deux ou plusieurs Etats [qui] s'unissent et forment ainsi un Etat successeur » (art. 30); b) de *séparation d'Etat*, définie comme visant le cas où « une partie ou des parties du territoire d'un Etat s'en séparent pour former un ou plusieurs Etats, que l'Etat prédécesseur continue ou non d'exister » (art. 33)<sup>4</sup>. Le projet

<sup>3</sup> *Annuaire...* 1974, vol. II (1<sup>re</sup> partie), p. 178 et suiv., doc. A/9610/Rev.1, chap. II, sect. D.

<sup>4</sup> Voir aussi le projet d'article 34, relatif à la « séparation de toute partie du territoire d'un Etat [pendant que] l'Etat prédécesseur continue d'exister ».

soumis à la Conférence envisageait donc d'une part l'unification et d'autre part la séparation d'Etat sans faire, pour ce dernier cas, de distinction selon que l'Etat prédécesseur continue ou non d'exister<sup>5</sup>.

7. Le projet d'articles sur la succession d'Etats dans les matières autres que les traités<sup>6</sup> comporte quant à lui dans sa première partie, relative à la succession aux biens d'Etat, des hypothèses plus nettement individualisées sous la forme: a) d'*unification d'Etats*, définie comme visant le cas de « deux ou plusieurs Etats [qui] s'unissent et forment ainsi un Etat successeur » (art. 14); b) de *séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat*, intervenant « lorsqu'une ou des parties du territoire d'un Etat s'en séparent et forment un Etat » (art. 15), étant entendu que l'Etat prédécesseur *survit* à cette séparation; c) de *dissolution d'un Etat*, c'est-à-dire « lorsqu'un Etat prédécesseur se dissout et *disparaît* \* et que les parties de son territoire forment deux ou plusieurs Etats » (art. 16).

8. La CDI a expliqué ainsi ses choix:

4) Dans son travail de codification et de développement progressif du droit relatif à la succession d'Etats en matière de traités et à la succession d'Etats dans les matières autres que les traités, la Commission a constamment gardé à l'esprit le fait qu'il était souhaitable de maintenir un certain parallélisme entre les deux projets d'articles, et, en particulier, d'utiliser autant que possible des définitions communes et des principes de base communs, sans pour autant méconnaître ou négliger les caractéristiques qui distinguent les deux sujets l'un de l'autre. La Commission a estimé que, dans la mesure où cela ne risquait pas de fausser la nature de ses travaux ou de les entraver sans nécessité, ce parallélisme entre les deux séries d'articles devait être considéré comme un objectif souhaitable. Néanmoins, dans le cas du présent projet, elle devait se ménager suffisamment de latitude pour pouvoir adopter les textes convenant le mieux à la codification, dans un projet autonome, des règles du droit international régissant spécifiquement la succession d'Etats dans les matières autres que les traités, et plus particulièrement en matière de biens d'Etat.

5) Compte tenu de ce qui précède, la Commission, tout en réaffirmant qu'à son avis il suffisait, pour codifier le droit moderne de la succession d'Etats en matière de traités, de classer les cas de succession selon les trois grandes catégories mentionnées plus haut [?], ainsi qu'elle l'a fait dans le projet de 1974, a jugé qu'étant donné les caractéristiques et les exigences propres au sujet de la succession d'Etats dans les matières autres que les traités, notamment en matière de succession aux biens d'Etat, cette typologie successorale demandait, pour le projet en préparation, à être précisée davantage. [...] en ce qui concerne *l'unification et la séparation d'Etats*, la Commission, tout en appliquant le schéma qui consiste à traiter de ces deux types de succession dans des articles distincts, a jugé qu'il convenait de distinguer en outre entre la « séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat », visée à l'article 15, et la « dissolution d'un Etat », qui fait l'objet de l'article 16<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> C'est l'hypothèse expressément prévue par l'article 33, valable pour deux cas de survivance aussi bien que de disparition de l'Etat prédécesseur. Mais l'article 34 subséquent individualise toutefois le cas de la séparation de toute partie du territoire d'un Etat lorsque l'Etat prédécesseur continue d'exister.

<sup>6</sup> *Annuaire... 1977*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 58 et suiv., doc. A/32/10, chap. III, sect. B, sous-sect. 1.

<sup>7</sup> Il s'agit de: a) succession à l'égard d'une partie de territoire; b) Etats nouvellement indépendants; c) unification et séparation d'Etats.

<sup>8</sup> *Annuaire... 1976*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 119, doc. A/31/10, chap. IV, sect. B, sous-sect. 2, par. 4 et 5 du commentaire d'introduction à la section 2 de la première partie du projet.

9. Par souci de parallélisme, de clarté, et en définitive de cohérence interne pour l'ensemble de son projet d'articles relatif à la succession en matière de biens d'Etat et de dettes d'Etat, le Rapporteur spécial compte suivre pour la succession aux dettes la même typologie que celle qui a été retenue pour la succession aux biens. Le présent chapitre sera donc consacré à la séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat — ce dernier continuant d'exister après cette séparation.

#### A. — Pratique des Etats

10. On peut citer, dans le présent contexte, quelques exemples pertinents tirés de la pratique des Etats. Il faut commencer par noter que, avant la création de l'ONU, la plupart des cas de sécession étaient recherchés dans la « sécession de colonies » puisque celles-ci étaient considérées, par divers artifices juridico-politiques, comme faisant « partie intégrante de la métropole ». Ces cas ne peuvent donc pas intéresser l'hypothèse évoquée ici de la séparation de parties d'un Etat, car en droit international contemporain il s'agit d'Etats nouvellement indépendants, issus de la décolonisation dans le cadre de la Charte des Nations Unies.

Depuis la création de l'ONU, on ne peut citer que trois cas de sécession qui ne soient pas des cas de décolonisation: le Pakistan se séparant de l'Inde, Singapour quittant la Malaisie, et la sécession du Bangladesh. Dans le cas du Pakistan, selon un auteur, un comité d'experts s'était réuni le 18 juin 1947 pour examiner le problème de la répartition des biens des Indes britanniques, et la présomption guidant ses délibérations fut que « l'Inde conserverait la personnalité internationale et le Pakistan serait un Etat successeur<sup>9</sup> ».

En dehors de ces cas, dont certains furent liés plus ou moins à la décolonisation, on pourra aussi évoquer celui de la création de l'Etat libre d'Irlande, qui avait eu lieu avant la naissance de l'ONU.

#### 1. CRÉATION DE L'ETAT LIBRE D'IRLANDE (1922)

11. Par un traité du 6 décembre 1921, l'Irlande obtenait du Royaume-Uni la qualité de dominion et devenait l'Etat libre d'Irlande. Ce traité procédait au partage des dettes entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur dans les conditions suivantes:

L'Etat libre d'Irlande assumera une part de la dette publique du Royaume-Uni existante à la date du présent Traité et une part des pensions de guerre existantes à la même date dans une proportion qui sera *jugée juste et équitable* \*, en tenant compte de toute *demande juste* \* de l'Irlande, en raison de créances liquides et exigibles ou de demandes reconventionnelles, le total des sommes dues devant être déterminé, à défaut d'accord, par l'arbitrage d'une ou plusieurs personnes indépendantes, citoyens de l'Empire britannique<sup>10</sup>.

12. Le traité cité illustre de remarquable manière la prévalence du *principe d'équité* dans la répartition des dettes.

<sup>9</sup> D. P. O'Connell, *State Succession in Municipal and International Law*, vol. I, Cambridge, University Press, 1967, p. 220 [tr. du Secrétariat].

<sup>10</sup> Article V du traité du 6 décembre 1921 entre la Grande-Bretagne et l'Irlande (SDN, *Recueil des Traités*, vol. XXVI, p. 11).

C'est avec une grande densité que l'article V exprime à la fois le principe d'équité, les modalités de sa mise en œuvre, la prise en compte, au nom de l'équité précisément, de toute demande juste de l'Irlande, ainsi que de toute demande reconventionnelle, et enfin la mise en place d'une procédure de règlement pacifique des différends.

## 2. SÉCESSION DE SINGAPOUR (1965)

13. C'est par un accord du 9 juillet 1963 que Singapour avait adhéré à la Malaysia. La section 76 du projet de loi relative à la Malaisie<sup>11</sup>, annexé à cet accord, intitulée « Succession aux droits, engagements et obligations », comporte un alinéa 1 ainsi rédigé :

Tous les droits, engagements et obligations se rapportant à toute question dont, immédiatement avant le Jour de la Malaisie, la responsabilité incombait au gouvernement d'un Etat de Bornéo ou de Singapour, mais dont, au Jour de la Malaisie, la responsabilité passe au gouvernement fédéral, seront, à cette date, dévolus à la Fédération, à moins que le gouvernement fédéral et le gouvernement de l'Etat n'en décident autrement<sup>12</sup>.

Par cette disposition était ainsi réalisé un transfert de droits, mais aussi d'obligations, des Etats vers la Fédération, sauf si les gouvernements respectifs en décidaient autrement.

14. A l'inverse, il semble que l'on ait assisté à un retour quasi mécanique au *statu quo ante* lorsque Singapour se retira de la Fédération et accéda à l'indépendance le 9 août 1965. C'est ainsi que l'article VIII de l'« Accord relatif à la Constitution de Singapour en tant qu'Etat indépendant et souverain, détaché de la Malaisie », signé à Kuala Lumpur le 7 août 1965, dispose que :

En ce qui concerne tout accord intervenu, avec la garantie du Gouvernement de la Malaisie, entre le Gouvernement de Singapour et tout autre pays ou personne morale, le Gouvernement de Singapour s'engage à entamer des négociations avec ledit pays ou ladite personne morale en vue de conclure un nouvel accord libérant le Gouvernement de la Malaisie des charges et obligations qu'il a assumées en vertu de ladite garantie, et le Gouvernement de Singapour s'engage en outre à indemniser pleinement le Gouvernement de la Malaisie pour toutes charges ou obligations qui pourraient lui incomber ou tout dommage qu'il pourrait subir du chef de ladite garantie<sup>13</sup>.

15. Par ailleurs, une « Loi de 1965 portant modification, en ce qui concerne Singapour, de la Constitution de la Malaisie et de la loi relative à la Malaisie » comporte quelques dispositions se rapportant à la « succession aux droits, charges et obligations ». On y trouve un paragraphe ainsi rédigé :

9. Tous les biens, meubles et immeubles, ainsi que tous les droits, charges et obligations qui appartenaient ou incombait au Gouvernement de Singapour avant le Jour de l'indépendance de la Malaisie et qui, à cette date ou après cette date, ont été dévolus au Gouvernement de la Malaisie seront, le Jour de l'indépendance de Singapour, restitués ou dévolus à nouveau à Singapour, qui redeviendra propriétaire desdits biens ou titulaire desdits droits, charges et obligations<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Entré en vigueur le 16 septembre 1963, conformément à l'article II de l'accord du 9 juillet 1963 tel que modifié par l'accord du 28 août 1963.

<sup>12</sup> Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 750, p. 291.

<sup>13</sup> *Ibid.*, vol. 563, p. 95.

<sup>14</sup> Annexe B à l'accord du 7 août 1965 (*ibid.*, p. 101).

16. Nous sommes ici en présence d'un cas de sécession qui s'apparente à la dissolution d'une union ou d'une fédération d'Etats. Il est vraisemblable que, d'une part, le caractère fédéral ou confédéral du regroupement, qui favorise un certain maintien d'identité des composants, et, d'autre part, la courte durée de vie de l'union, qui ne laisse pas au temps le soin de réaliser une œuvre d'intégration plus poussée, ont facilité le retour quasi intégral et quasi automatique au *statu quo ante* en matière de biens comme de dettes. Mais il est parfaitement clair que des cas de ce genre ne constituent pas un modèle habituel.

## 3. SÉCESSION DU BANGLADESH (1973)

17. La répartition entre le Bangladesh et le Pakistan des dettes d'Etat contractées par le Pakistan avant la sécession du Bangladesh paraît ne pas avoir été réglée à ce jour. Le problème reste toujours posé, d'autant plus que les négociations qui se sont déroulées entre les deux Etats à Dacca du 27 au 29 juin 1974 s'étaient achevées par un constat d'échec. Un auteur précise à cet égard que le Bangladesh « réclamait 56 % de tous les biens communs, tout en restant très discret sur la division des dettes existantes — problème qu'il n'aurait voulu aborder qu'une fois résolu le partage de l'actif, ce à quoi se serait refusé le Pakistan<sup>15</sup> ».

18. Il reste toutefois, ainsi que le Rapporteur spécial le notait dans son huitième rapport, que le Gouvernement pakistanais a accepté de continuer à assumer au-delà du 1<sup>er</sup> juillet 1973 et jusqu'au 30 juin 1974 la responsabilité de la dette de l'ancien Etat pakistanais<sup>16</sup>. C'est durant cette période d'une année que devait s'engager entre les deux Etats les négociations en vue du partage de la dette d'Etat et qui n'aboutirent pas<sup>17</sup>.

## B. — Remarques et propositions

19. Comme on vient de le constater, la pratique des Etats dans le cas de séparation d'une ou de plusieurs parties d'un Etat est, d'une part, relativement peu fournie et, d'autre part, assez peu accessible. Dans ces conditions, on peut évidemment songer à faire de l'accord entre les parties la base fondamentale de la règle que l'on cherche à élaborer, d'autant plus que l'accord est en tout état de cause essentiel et que les règles que la Commission essaie de dégager n'ont pas d'autre ambition que d'être supplétives. Comme pour l'article 21<sup>18</sup>, relatif au sort des dettes d'Etat en cas de transfert d'une partie du territoire d'un Etat, on aurait donc une disposition qui préciserait que, en cas de séparation d'une ou de plusieurs parties

<sup>15</sup> Ch. Rousseau, *Droit international public*, t. III, Paris, Sirey, 1977, p. 454.

<sup>16</sup> Voir *Annuaire... 1976*, vol. II (1<sup>re</sup> partie), p. 114, doc. A/CN.4/292, chap. III, art. 17, par. 59 du commentaire.

<sup>17</sup> Cf. la réponse du Ministre français de l'économie et des finances à une question écrite d'un député, M. Raymond Offroy, dans: France, *Journal officiel de la République française, Débats parlementaires: Assemblée nationale*, Paris, 8 septembre 1973, année 1973, n° 62 A.N., p. 3672 et 3673; et *Annuaire français de droit international*, 1973, Paris, vol. XIX, 1974, p. 1074.

<sup>18</sup> Pour le texte des articles adoptés jusqu'ici par la Commission, voir *Annuaire... 1977*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 58 et suiv., doc. A/32/10, chap. III, sect. B, sous-sect. 1.

du territoire d'un Etat, le passage de la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur est réglé par accord entre ces deux Etats. Ce serait seulement dans le cas où un accord n'interviendrait pas que l'on recourrait au principe d'équité.

20. Cependant, une règle d'une telle nature, calquée sur celle de l'article 21, méconnaîtrait les différences essentielles qui séparent l'hypothèse de séparation d'une ou de plusieurs parties du territoire et celle du transfert d'une partie du territoire d'un Etat. La Commission a fait sur ce point un choix définitif en considérant le cas du transfert d'une partie du territoire d'un Etat comme visant généralement l'hypothèse d'un transfert de territoire d'une étendue et d'une importance relativement modestes, selon des procédures théoriquement pacifiques, et moyennant en principe un accord entre l'Etat cédant et l'Etat bénéficiaire.

Tout autre est l'hypothèse couverte par la séparation d'une ou de plusieurs parties du territoire d'un Etat. Il s'agit d'une sécession territoriale qui doit être regardée comme assez importante en elle-même puisqu'elle aboutit en fait à la création d'un Etat. Dans ce cas, il n'est pas du tout certain qu'une telle sécession intervienne toujours par accord. Il est même fortement à présumer qu'un tel accord fera défaut. L'exemple de la sécession du Bangladesh est typique d'une telle situation. Dès lors, faire de l'accord la base essentielle de la règle à élaborer paraîtrait largement irréaliste et rendrait la norme très peu opérationnelle.

21. Il semble donc être plus indiqué de faire référence au principe d'équité, tel qu'il a été mis en œuvre jusqu'ici dans le reste du projet d'articles. C'est là un élément de règlement essentiel. La prise en compte de ce principe entraînera du même coup, et en toute équité, la prise en considération d'un certain parallélisme indispensable entre les règles énoncées pour la dévolution des biens d'Etat et celles que l'on cherche à exprimer pour la succession aux dettes d'Etat. A cet égard, l'article 15, relatif à la dévolution des biens d'Etat en cas de séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat, peut servir de modèle dans une mesure appréciable. Une certaine correspondance doit être établie entre la dette d'Etat et les biens, droits et intérêts qui passent à l'Etat successeur en relation avec cette dette d'Etat. Le tout doit être dominé par l'observance du principe d'équité, qui demeure à la base de toute la construction et qui doit permettre la prise en compte de toute compensation, de toute « demande juste et équitable », de toute demande reconventionnelle de même nature — bref, de réaliser certains équilibres indispensables dans la répartition des dettes entre les deux Etats.

22. On pourrait ainsi suggérer une disposition du genre suivant:

« 1. Lorsqu'une ou des parties du territoire d'un Etat s'en séparent et forment un Etat, et à moins que l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur n'en conviennent autrement, les dettes d'Etat de l'Etat prédécesseur passent à l'Etat successeur dans une proportion équitable, compte tenu notamment des biens, droits et intérêts qui passent à l'Etat successeur en relation avec ladite dette d'Etat. »

L'accord entre les parties trouve dans cette rédaction sa place la plus appropriée.

23. On se souvient que la Commission avait décidé que, aux fins de la codification des règles de droit international relatives à la succession d'Etats dans les matières autres que les traités, il était approprié de distinguer et de traiter séparément trois cas qui, dans le projet de 1974 sur la succession d'Etats en matière de traités<sup>19</sup>, ne faisaient l'objet que d'une seule disposition (figurant à l'article 14 de ce projet). Il s'agissait: a) du cas où une partie du territoire d'un Etat est transférée par un Etat à un autre Etat (art. 12); b) du cas où une partie du territoire d'un Etat se sépare de cet Etat et s'unit à un autre Etat (art. 15, par. 2); c) du cas où un territoire dépendant devient partie du territoire d'un Etat autre que l'Etat qui avait la responsabilité de ses relations internationales (art. 13, par. 5).

24. Le cas envisagé du transfert de territoire d'un Etat à un autre est celui où, de l'avis de la Commission, le fait de la substitution de l'Etat successeur à l'Etat prédécesseur dans la responsabilité des relations internationales de la partie du territoire concerné ne présuppose pas la consultation de la population de cette partie de territoire, compte tenu de l'importance mineure que cette partie du territoire présente sur le plan politique, économique, stratégique, etc., ou du fait qu'elle est inhabitée ou très peu peuplée. Un tel cas a été nettement distingué de celui où une partie du territoire d'un Etat se sépare de cet Etat et s'unit à un autre Etat, envisagé à l'article 15, paragraphe 2. Dans le cas de cette séparation, par opposition au cas du transfert d'une partie de territoire, la mutation territoriale présuppose l'expression d'une volonté conforme de la population de la partie de territoire sécessionniste, du fait de l'étendue géographique de celui-ci, ou de la densité de sa population, ou de l'importance politique, économique ou stratégique de cette partie de territoire.

25. C'est pourquoi, dans l'article 15, la Commission a étendu l'application de la règle au cas d'une partie du territoire d'un Etat qui se sépare de cet Etat et s'unit à un autre Etat existant. Il conviendrait d'en faire autant dans le présent projet d'article pour ce qui concerne la dévolution des dettes d'Etat. On pourrait en conséquence prévoir que les dispositions suggérées ci-dessus pour la dévolution des dettes d'Etat en cas de séparation d'une ou de plusieurs parties du territoire d'un Etat s'appliquent aussi lorsqu'une partie du territoire d'un Etat s'en sépare et s'unit à un autre Etat.

26. En conséquence de tout ce qui précède, le Rapporteur spécial propose le projet d'article suivant:

*Article 24. — Séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat*

1. Lorsqu'une ou des parties du territoire d'un Etat s'en séparent et forment un Etat, et à moins que l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur n'en conviennent autrement, les dettes d'Etat de l'Etat prédécesseur passent à l'Etat successeur dans une proportion équitable, compte tenu notamment des biens, droits et intérêts qui passent à l'Etat successeur en relation avec ladite dette d'Etat.

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

<sup>19</sup> Pour référence, voir ci-dessus note 3.

## CHAPITRE III

## Dissolution d'un Etat

27. L'hypothèse envisagée ici est celle de la disparition totale de l'Etat prédécesseur par son éclatement ou son démembrement. Aucune des parties de son territoire, constituées en autant d'Etats, ne peut être juridiquement considérée comme la continuatrice de l'Etat prédécesseur. Cette hypothèse peut viser le cas d'un Etat unitaire qui subit un démembrement total. Elle peut également, et plus fréquemment, viser le cas de la dissolution d'un Etat fédéral ou confédéral. Dans ce cas, l'union, la fédération ou la confédération laisse la place à ses composantes étatiques premières.

28. Les précédents historiques auxquels on peut songer, dans l'une comme dans l'autre hypothèse de dissolution d'Etat, sont la dissolution de la Grande-Colombie (1829-1831), la séparation de la Belgique et de la Hollande (1830), la dissolution de l'Union suédo-norvégienne (1905), la disparition de l'Empire austro-hongrois (1919), l'éclatement de l'Union dano-islandaise (1944), la disparition de la Fédération du Mali (1960), la dissolution de la République arabe unie (1961), et la dissolution de la Fédération de Rhodésie et du Nyassaland (1963).

La présente étude a pour objet de déterminer le sort des dettes d'Etat à la suite de la dissolution d'un Etat unitaire ou d'une union. On peut à cet égard définir cette dissolution comme le processus inverse de l'unification d'Etats.

## A. — Pratique des Etats

## I. DISSOLUTION DE LA GRANDE-COLOMBIE (1831)

29. La Grande-Colombie, née en 1821 de la réunion de la Nouvelle-Grenade, du Venezuela et de l'Equateur, ne devait pas connaître une grande longévité. En une dizaine d'années, les luttes intestines eurent raison de l'union, dont la dissolution devait être totalement consommée en 1831<sup>20</sup>.

30. Les Etats successeurs acceptèrent de se charger des dettes de l'union. Ce furent d'abord la Nouvelle-Grenade et l'Equateur qui en établirent le principe par le Traité de paix et d'amitié entre les Etats de la Nouvelle-Grenade et de l'Equateur, conclu à Pasto le 8 décembre 1832. L'article VII de ce traité dispose en effet :

Il a été convenu, et il est convenu par le présent Traité, de la manière la plus solennelle, ainsi qu'en vertu des législations des deux Etats, que la Nouvelle-Grenade et l'Equateur paieront la portion des dettes intérieure et extérieure qui peut leur être imputée, en leur qualité d'anciennes parties intégrantes de la République de Colombie, laquelle a reconnu lesdites dettes *in solidum*. En outre, chaque Etat s'engage à répondre du montant dont il aurait disposé et qui appartenait à ladite république<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Cf. V.-L. Tapié, *Histoire de l'Amérique latine au XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Montaigne, 1945. Voir notamment le développement consacré au morcellement de la Grande-Colombie, p. 57 à 60.

<sup>21</sup> G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil de traités*, Gottingue, Dieterich, 1838, vol. XIII, p. 63 [tr. du Secrétariat].

31. On peut citer également la Convention sur la reconnaissance et la répartition des crédits actifs et passifs de la Colombie (Bogotá, 23 décembre 1834), conclue entre la Nouvelle-Grenade et le Venezuela, et à laquelle devait adhérer par la suite l'Equateur le 17 avril 1837<sup>22</sup>. De ces deux derniers textes, il résulte que les Etats successeurs devaient procéder à la répartition des dettes de la Grande-Colombie dans la proportion suivante: Nouvelle-Grenade: 50 %; Venezuela: 28,5 %; Equateur: 21,5 %<sup>23</sup>.

32. Il convient de rappeler par ailleurs que les dettes de la Grande-Colombie devaient donner lieu, quelque cinquante ans après leur partage entre les trois Etats successeurs, à deux sentences arbitrales rendues par la Commission mixte de Caracas, instituée entre la Grande-Bretagne et le Venezuela par une convention du 21 septembre 1868. Il s'agit des deux célèbres affaires *Sarah Campbell et W. Ackers Cage*<sup>24</sup>, par lesquelles deux requérants, Alexander Campbell (puis sa veuve Sarah Campbell), d'une part, et W. Ackers Cage, d'autre part, s'étaient efforcés d'obtenir du Venezuela le paiement d'une dette qui avait été contractée à leur égard par la Grande-Colombie. Le surarbitre Sturup a estimé, dans sa décision du 1<sup>er</sup> octobre 1869, que « les deux créances doivent être payées par la République. Mais, comme elles font partie de la dette extérieure du pays, *il ne serait pas juste* \* d'en exiger le paiement intégral<sup>25</sup> ».

33. Dans le commentaire qu'ils ont consacré à cette sentence, de Lapradelle et Politis avaient considéré que « la responsabilité du Venezuela à raison des dettes de l'ancienne République de Colombie, dont il était issu, n'a pas été contestée et ne pouvait pas l'être », car on peut considérer comme une règle de droit international (selon ces auteurs, qui citent Bonfils et Fauchille) que « lorsqu'un Etat cesse d'exister en se fractionnant ou en se divisant en plusieurs Etats nouveaux, ceux-ci doivent, *dans une proportion équitable* \*, supporter chacun une portion des dettes intéressant l'Etat primitif dans son ensemble »<sup>26</sup>. Charles Rousseau abonde dans le même sens, qui ajoute opportunément que « le surarbitre Sturup a simplement *tenu compte des ressources de l'Etat successeur pour imposer une réduction équitable au montant des créances des réclamants* \*<sup>27</sup> ». Il convient en effet, dans une perspective de codification et de développement

<sup>22</sup> E. H. Feilchenfeld, *Public Debts and State Succession*, New York, Macmillan, 1931, p. 296 à 298 (spécialement p. 296, où figurent les articles pertinents de la convention).

<sup>23</sup> A. Sánchez de Bustamante y Sirvén, *Droit international public*, tr. P. Goulé, Paris, Sirey, 1936, t. III, p. 337; H. Accioly, *Traité de droit international public*, tr. P. Goulé, Paris, Sirey, 1940, t. I, p. 199; O'Connell, *op. cit.*, p. 388.

<sup>24</sup> A. de Lapradelle et N. Politis, *Recueil des arbitrages internationaux*, Paris, Pedone, 1923, t. II, p. 552 à 556.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 554 et 555.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 555.

<sup>27</sup> Rousseau, *op. cit.*, p. 431.

progressif efficaces en cette matière, de tenir compte de l'équation financière personnelle de l'Etat successeur.

## 2. FRACTIONNEMENT DES PAYS-BAS (1830-1839)

34. Le fractionnement de l'Etat belgo-hollandais en 1830 a été considéré comme « Un des cas les plus curieux par les multiples négociations dont il a été la cause et les déclarations qui y ont été faites<sup>28</sup> ». Ce que l'on allait appeler « l'affaire belgo-hollandaise » avait nécessité en effet l'intervention des cinq puissances de la Sainte-Alliance dans le cadre d'une conférence qui s'était ouverte à Londres en 1830 et qui sera trouva son épilogue qu'en 1839 dans le Traité de Londres, du 19 avril<sup>29</sup>.

Pour rendre compte au mieux du sort que connurent les dettes des Pays-Bas à la suite du démembrement de cet Etat, il paraît utile de rappeler d'abord comment les « Etats » intéressés réglèrent ce problème au moment de leur fusion, et d'examiner ensuite comment fut réglée la succession aux dettes des Pays-Bas à la suite du démembrement de 1830.

### a) Dettes d'Etat dans la période de fusion belgo-hollandaise

35. C'est un Acte du 21 juillet 1814<sup>30</sup> qui réalisa la réunion de la Belgique et des Pays-Bas. L'article 1<sup>er</sup> de cet acte précise que

Cette réunion devra être *intime et complète de façon que les deux pays ne forment qu'un seul et même Etat* \*, régi par la Constitution déjà établie en Hollande, et qui sera modifiée d'un commun accord d'après les nouvelles circonstances.

Aussi, du caractère « intime et complet » de la fusion ainsi réalisée, l'article VI de l'Acte précité conclut-il tout naturellement que

Les charges devant être communes, ainsi que les bénéfiques, les dettes contractées jusqu'à l'époque de la réunion par les provinces hollandaises d'un côté et par les provinces belgiques de l'autre seront à la charge du Trésor général des Pays-Bas.

L'Acte du 21 juillet 1814 sera par la suite annexé à l'Acte du Congrès de Vienne<sup>31</sup>, et l'article VI précité sera à plusieurs reprises invoqué pour servir de fil conducteur au partage des dettes entre la Hollande et la Belgique.

### b) Conférence de Londres « pour l'arrangement des affaires de la Hollande et de la Belgique » (1830-1839)<sup>32</sup>

36. Durant les neuf années qui furent nécessaires pour le règlement des problèmes posés par la dissolution de la Belgique et de la Hollande, il fallut élaborer pas moins

d'une quinzaine de documents diplomatiques pour permettre l'apurement du contentieux des dettes du Royaume des Pays-Bas. Il ne paraît pas d'un grand intérêt de suivre ce « serpent » dans tous ses avatars. On s'en tiendra à l'essentiel, qui se ramène alors à un nombre plus restreint de textes pertinents et au traité final de Londres du 19 avril 1839.

#### i) « Projets de règlement »

C'est à l'initiative des cinq puissances de la Sainte-Alliance que furent élaborés les différents projets qui menèrent au règlement définitif.

##### a. Douzième Protocole de la Conférence de Londres, du 27 janvier 1831<sup>33</sup>

37. Ce qu'on appelle le « douzième protocole » se révélait en fait comme le premier document qui proposait un mode de règlement relativement précis des dettes. Il s'était efforcé de dégager les principes généraux qui devaient être mis en œuvre dans le traité de Londres.

#### i. Principes

38. Les cinq puissances tentèrent d'abord de justifier leur intervention en excipant du fait que « l'expérience [...] ne leur a que trop prouvé l'impossibilité absolue où les parties directement intéressées se trouveraient de s'entendre sur de tels objets \* si la bienveillante sollicitude des cinq cours ne facilitait un accord<sup>34</sup> ». Elles invoquèrent d'autre part l'existence en la matière de précédents qu'elles auraient contribué à établir et qui « ont déjà donné lieu à des décisions dont les principes, loin d'être nouveaux, sont ceux qui ont régi de tout temps les relations réciproques des Etats \* », et que des conventions spéciales conclues entre les cinq cours ont rappelés et consacrés. Ces conventions ne sauraient donc être changées dans aucun cas sans la participation des puissances contractantes<sup>35</sup>. »

39. L'un de ces précédents consacrés paraît être précisément, pour ces cinq monarchies, l'acte précité du 21 juillet 1814<sup>36</sup>, dont l'article VI disposait, comme on s'en souvient, que « Les charges devant être communes, ainsi que les bénéfiques, les dettes contractées jusqu'à l'époque de la réunion par les provinces hollandaises d'un côté et par les provinces belgiques de l'autre seront à la charge du Trésor général des Pays-Bas ». De cette disposition, les cinq puissances tirèrent la conclusion de principe selon laquelle « du moment ou la réunion cesse, la communauté en question semblerait devoir également cesser, et, par une autre conséquence nécessaire de cet axiome, les dettes qui, dans le système de la réunion, avaient été confondues pourraient, dans le système de la séparation, être redivisées \*<sup>37</sup> ». En appliquant ce principe au cas des Pays-Bas, les cinq puissances ont conclu que « chaque pays devrait d'abord reprendre exclusivement à sa charge les

<sup>28</sup> Sánchez de Bustamante y Sirvén, *op. cit.*, p. 336.

<sup>29</sup> Traité fait et signé à Londres, le 19 avril 1839, entre la Belgique et la Hollande, relatif à la séparation de leurs territoires respectifs. Voir G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil de traités*, Gottingue, Dieterich, 1842, t. XVI, p. 773. Les cinq puissances de la Sainte-Alliance étaient l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie.

<sup>30</sup> Acte signé par le Secrétaire d'Etat de S. A. R. le Prince des Pays-Bas pour l'acceptation de la souveraineté des provinces belgiques sur les bases convenues (La Haye, 21 juillet 1814) [*ibid.*, 1887, t. II, p. 38].

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 379. Voir aussi Feilchenfeld, *op. cit.*, p. 123 et 124.

<sup>32</sup> Feilchenfeld, *op. cit.*, p. 191 à 209.

<sup>33</sup> G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil de traités*, Gottingue, Dieterich, 1836, t. X, p. 164 à 173.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 164.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 165.

<sup>36</sup> Voir ci-dessus par. 35.

<sup>37</sup> De Martens, éd., *Nouveau Recueil de traités*, t. X (*op. cit.*), p. 165.

*dettes dont il était grevé avant la réunion* \* 38 ». Elles estimaient devoir y ajouter « dans une juste proportion les dettes contractées depuis l'époque de cette même réunion et pendant sa durée par le Trésor général du Royaume des Pays-Bas, telles qu'elles figurent au budget de ce royaume » \* 39 ».

ii. Mise en œuvre des principes: « Bases destinées à établir la séparation de la Belgique d'avec la Hollande » 40

40. Le texte de ces « bases » se trouve annexé au Douzième Protocole de la Conférence de Londres, du 27 janvier 1831. Les articles X et XI de ces « bases » étaient ainsi rédigés:

*Art. X.* — Les dettes du Royaume des Pays-Bas, telles qu'elles existent à la charge du Trésor royal, savoir 1° la dette active à intérêt; 2° la dette différée; 3° les différentes obligations du Syndicat d'amortissement; 4° les rentes remboursables sur les domaines, ayant hypothèques spéciales, seront réparties entre la Hollande et la Belgique d'après la moyenne proportionnelle des contributions directes, indirectes, et des accises du Royaume acquittées par chacun des deux pays pendant les années 1827, 1828 et 1829.

*Art. XI.* — La moyenne proportionnelle dont il s'agit faisant tomber approximativement sur la Hollande 15/31 et sur la Belgique 16/31 des dettes ci-dessus mentionnées, il est entendu que la Belgique restera chargée d'un service d'intérêts correspondant.

41. Ces dispositions soulevèrent les objections de la France, qui estima que « le Gouvernement du Roi n'en a pas trouvé les bases assez équitables » \* pour les admettre 41 ». A quoi les quatre cours interpellées devaient répondre que

Le principe posé dans le protocole n° 12 à l'égard de la dette a été le suivant: Lors de la formation du Royaume des Pays-Bas, moyennant l'union de la Hollande avec la Belgique, les dettes de ces deux pays, telles qu'elles existaient alors, furent, par le Traité de 1815, fondues ensemble en une même masse, et déclarées dette nationale du Royaume uni. Il est donc nécessaire et juste que, lorsque la Hollande et la Belgique se séparent, chacune reprenne la dette dont elle était chargée avant leur union, et que ces dettes, qui furent réunies en même temps que les deux pays, soient séparées de même.

Subséquemment à l'union, le Royaume uni a une dette additionnelle, et à la séparation du Royaume uni cette dette devra être divisée entre les deux Etats dans une juste proportion; mais le protocole ne détermine pas quelle doit être précisément cette juste proportion, et réserve cette question à un arrangement ultérieur 42.

42. Les Pays-Bas devaient se montrer particulièrement satisfaits, et leurs plénipotentiaires se virent autorisés à donner une adhésion pleine et entière à tous les articles de base destinés à établir la séparation de la Belgique et de la Hollande, articles résultant des protocoles de Londres des 20 et 27 janvier 1831 43.

43. Quand au point de vue de la Belgique, il apparut dans un rapport du Ministère belge des affaires étrangères au Régent, daté du 15 mars 1831. On y lit:

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 166.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 170.

<sup>41</sup> Vingtième Protocole de la Conférence de Londres, du 17 mars 1831 (annexe A). Communication faite à la Conférence par le plénipotentiaire de France, Paris, 1<sup>er</sup> mars 1831 (*ibid.*, p. 228).

<sup>42</sup> *Idem* (annexe B). Les plénipotentiaires des quatre cours au plénipotentiaire de France (*ibid.*, p. 233).

<sup>43</sup> Onzième Protocole de la Conférence de Londres, du 20 janvier 1831 [déterminant les limites de la Hollande] (*ibid.*, p. 158), et Dix-huitième Protocole, du 18 février 1831 (*ibid.*, p. 196).

Les protocoles nos 12 et 13, datés du 27 janvier, [...] ont manifesté, de la manière la plus évidente, la partialité, involontaire sans doute, de quelques-uns des plénipotentiaires de la Conférence. Ces protocoles, relatifs à la fixation des limites, à l'armistice et surtout au partage des dettes \*, arrangements qui consommeraient la ruine de la Belgique, ont été restitués [...] par une note du 22 février, dernier acte du Comité diplomatique 44.

La Belgique opposait ainsi une fin de non-recevoir aux dispositions des « Bases destinées à établir la séparation de la Belgique d'avec la Hollande ». Plus exactement, elle fit dépendre son acceptation des facilités qui lui seraient accordées par les puissances dans l'acquisition à titre onéreux du Grand-Duché de Luxembourg.

44. Le Vingt-quatrième Protocole de la Conférence de Londres, du 21 mai 1831, laissait clairement apparaître en effet que « l'adhésion du Congrès belge aux bases de séparation de la Belgique d'avec la Hollande serait essentiellement facilitée si les cinq cours consentaient à appuyer la Belgique dans son désir d'obtenir, à titre onéreux, l'acquisition du Grand-Duché de Luxembourg 45 ». Le désir de la Belgique n'ayant pu être satisfait, celle-ci refusa en conséquence d'adhérer aux propositions de répartition des dettes qui lui avaient été faites. Les puissances se mirent alors en devoir de trouver une nouvelle formule de partage de ces dettes: ce fut l'œuvre du Vingt-sixième Protocole de la Conférence de Londres.

#### b. Vingt-sixième Protocole de la Conférence de Londres, du 26 juin 1831

45. Ce nouveau protocole a établi un projet de traité en dix-huit articles. L'article XII prévoyait que

Le partage des dettes aura lieu de manière à faire retomber sur chacun des deux pays la totalité des dettes qui *originellement* \* pesait, avant la réunion, sur les divers territoires \* dont ils se composent, et à *diviser dans une juste proportion celles qui ont été contractées en commun* \* 46.

Il ne s'agissait en fait que d'une réaffirmation non chiffrée du principe de la division des dettes contenu dans le protocole n° 12, du 27 janvier 1831. Par ailleurs, le nouveau protocole évitait, contrairement au précédent, une énumération des dettes mises à la charge des parties. Il devait revenir cette fois au Royaume des Pays-Bas de refuser les propositions de la Conférence 47 et à la Belgique de les accepter 48.

46. Avant son ajournement le 1<sup>er</sup> octobre 1832 49, plusieurs propositions et contre-propositions devaient encore être formulées en vain par la Conférence 50.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 222.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 269.

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 290.

<sup>47</sup> Voir Vingt-huitième Protocole de la Conférence de Londres, du 25 juillet 1831 (annexe A), « Le Gouvernement des Pays-Bas à la Conférence », La Haye, 12 juillet 1831 (*ibid.*, 1837, t. XI, p. 212 à 222, et notamment 221).

<sup>48</sup> Voir Vingt-septième Protocole de la Conférence de Londres, du 12 juillet 1831 (annexe), « Le Gouvernement belge à la Conférence », Bruxelles, 9 juillet 1831 (*ibid.*, p. 210).

<sup>49</sup> Voir Soixante-dixième et dernier Protocole de la Conférence de Londres, du 1<sup>er</sup> octobre 1831 (*ibid.*, t. XII, p. 526 et suiv.).

<sup>50</sup> Au nombre de ces propositions et contre-propositions, on peut citer celles qui figurent dans deux protocoles et un traité:

Ce n'est que sept ans plus tard que le traité belgo-hollandais du 19 avril 1839 trouvera une solution au problème de succession aux dettes résultant de la séparation de la Belgique et de la Hollande.

ii) *Traité fait et signé à Londres, le 19 avril 1839, entre la Belgique et la Hollande, relatif à la séparation de leurs territoires respectifs*

47. L'apurement du contentieux belgo-hollandais relatif à la succession aux dettes d'Etat des Pays-Bas devait finalement intervenir dans le cadre du traité du 19 avril 1839, dont l'annexe, en son article 13, disposait que

1. A partir du 1<sup>er</sup> janvier 1839, la Belgique, du chef du partage des dettes publiques du Royaume des Pays-Bas, restera chargée d'une somme de cinq millions de florins des Pays-Bas de rente annuelle, dont les capitaux seront transférés du débet du Grand Livre d'Amsterdam ou du débet du Trésor général du Royaume des Pays-Bas, sur le débet du Grand Livre de la Belgique.

2. Les capitaux transférés et les rentes inscrites sur le débet du Grand Livre de la Belgique, par suite du paragraphe précédent,

(Suite de la note 50.)

a) Le Quarante-quatrième Protocole de la Conférence de Londres, du 26 septembre 1831 (annexe A), Propositions de la Conférence de Londres, dont le point 3 comporte douze articles (art. VII à XVIII), parmi lesquels les trois premiers disposent :

« VII. La Belgique, y compris le Grand-Duché de Luxembourg, supportera les dettes et obligations qu'elle avait légalement contractées avant l'établissement du Royaume des Pays-Bas.

« Les dettes contractées légalement depuis l'établissement du Royaume jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre 1830 seront supportées par portions égales.

« VIII. Les dépenses faites par le Trésor des Pays-Bas pour des objets spéciaux qui demeurent la propriété d'une des deux Parties contractantes seront imputées à sa charge, et le montant sera porté en déduction de la dette afférente à l'autre Partie.

« IX. Parmi les dépenses mentionnées en l'article précédent est compris l'amortissement de la dette, tant active que différée, dans la proportion des dettes primitives, conformément à l'article VII. » (*Ibid.*, t. XI, p. 291.)

Ces propositions, objet de vives critiques de la part des deux Etats intéressés, ne purent être adoptées.

b) Le Quarante-neuvième Protocole de la Conférence de Londres, du 14 octobre 1831 (annexe A), Articles pour servir à la séparation de la Belgique d'avec la Hollande, dont les deux premiers paragraphes d'un long article XIII se lisent ainsi :

« 1. A partir du 1<sup>er</sup> janvier 1832, la Belgique, du chef du partage des dettes publiques du Royaume-Uni des Pays-Bas, restera chargée d'une somme de 8 400 000 florins des Pays-Bas de rentes annuelles, dont les capitaux seront transférés du débet du Grand Livre à Amsterdam, ou du débet du Trésor général du Royaume-Uni des Pays-Bas, sur le débet du Grand Livre de la Belgique.

« 2. Les capitaux transférés et les rentes inscrites sur le débet du Grand Livre de la Belgique par suite du paragraphe précédent, jusqu'à la concurrence de la somme totale de 8 400 000 florins des Pays-Bas de rentes annuelles, seront considérés comme faisant partie de la dette nationale belge, et la Belgique s'engage à n'admettre, ni pour le présent ni pour l'avenir, aucune distinction entre cette portion de sa dette publique provenant de sa réunion avec la Hollande et toute autre dette nationale belge déjà créée ou à créer. » (*Ibid.*, p. 328 et 329.)

La Belgique avait accepté, quant à elle, cette disposition (*ibid.*, p. 350 et 351).

c) Le Traité pour la séparation définitive de la Belgique d'avec la Hollande, signé à Londres par les cinq cours et par la Belgique le 15 novembre 1831 (*ibid.*, p. 390), a repris les dispositions du Quarante-neuvième Protocole ci-dessus. Mais il ne fut pas accepté, cette fois non plus, par la Hollande (cf. Cinquante-troisième Protocole de la Conférence de Londres, du 4 janvier 1832 (annexe A) *ibid.*, t. XII, p. 285 et suiv.).

jusqu'à la concurrence de la somme totale de 5 000 000 de florins des Pays-Bas de rente annuelle, seront considérés comme faisant partie de la dette nationale belge, et la Belgique s'engage à n'admettre, ni pour le présent ni pour l'avenir, aucune distinction entre cette portion de sa dette publique, provenant de sa réunion avec la Hollande, et toute autre dette nationale belge déjà créée ou à créer.

3. L'acquittement de la somme de rentes annuelles ci-dessus mentionnées de 5 000 000 de florins des Pays-Bas aura lieu régulièrement, de semestre en semestre, soit à Bruxelles soit à Anvers, en argent comptant, sans déduction aucune de quelque nature que ce puisse être, ni pour le présent ni pour l'avenir.

4. Moyennant la création de ladite somme de rentes annuelles de 5 000 000 de florins, la Belgique se trouvera déchargée envers la Hollande de toute obligation du chef du partage des dettes publiques du Royaume des Pays-Bas.

5. Des commissaires nommés de part et d'autre se réuniront dans le délai de quinze jours après l'échange des ratifications du présent traité, en la ville d'Utrecht, afin de procéder au transfert des capitaux et rentes qui, du chef du partage des dettes publiques du Royaume des Pays-Bas, doivent passer à la charge de la Belgique jusqu'à la concurrence de 5 000 000 de florins de rente annuelle. Ils procéderont aussi à l'extradition des archives, cartes, plans et documents quelconques appartenant à la Belgique ou concernant son administration<sup>51</sup>.

48. Les cinq puissances de la Sainte-Alliance, sous les auspices desquelles ce traité de 1839 fut signé, se portèrent garantes de ses dispositions dans deux conventions du même jour signées par elles ainsi que par la Belgique et la Hollande. Il y est précisé que les articles du traité belgo-hollandais « sont considérés comme ayant la même force et valeur que s'ils étaient insérés textuellement dans le présent acte, et qu'ils se trouvent ainsi placés sous la garantie de leursdites Majestés<sup>52</sup> ».

### 3. DISSOLUTION DE L'UNION SUÉDO-NORVÉGIENNE (1905)<sup>53</sup>

49. La décision du Storting, parlement de Norvège, en date du 7 juin 1905, qui prenait acte de ce que le pouvoir royal avait « cessé de s'exercer » en tant que tel pour la Norvège, mettait du même coup fin à l'Union suédo-norvégienne formée par l'Acte d'union des 31 juillet et 6 août 1815. Il restait à la liquider. Ce fut le fait de la Conférence suédo-norvégienne réunie à la fin d'août 1905 à Karlstad, où l'on élaborait à cet effet plusieurs conventions, signées par la suite à Stockholm le 26 octobre 1905. Le sort des dettes était réglé par l'Accord du 23 mars 1906 touchant le règlement de questions économiques soulevées à l'occasion de la dissolution de l'union entre la Norvège et la Suède<sup>54</sup>, que l'on interprète généralement comme ayant laissé à chaque Etat la charge de ses dettes.

<sup>51</sup> *Ibid.*, 1842, t. XVI, p. 782 et 783.

<sup>52</sup> Traité conclu et signé à Londres, le 19 avril 1839, entre l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie, d'une part, et les Pays-Bas, de l'autre part, relatif à la séparation de la Belgique d'avec les Pays-Bas, art. 2 (*ibid.*, p. 773), et Traité conclu et signé à Londres, le 19 avril 1839, entre l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie, d'une part, et la Belgique, de l'autre part, art. 1<sup>er</sup> (*ibid.*, p. 790).

<sup>53</sup> Voir L. Jordan, *La séparation de la Suède et de la Norvège*, Paris, Pedone, 1906 [thèse]; P. Fauchille, *Traité de droit international public* (8<sup>e</sup> édition du Manuel de droit international de H. Bonfils), Paris, Rousseau, 1922, t. 1<sup>er</sup>, p. 234.

<sup>54</sup> Baron Descamps et L. Renault, *Recueil international des traités du XX<sup>e</sup> siècle, année 1906*, Paris, Rousseau, p. 858 à 862.

50. C'est ainsi que Paul Fauchille pouvait écrire que :

Après que la Suède et la Norvège eurent opéré en 1905 la dissolution de leur union réelle, une convention entre les deux pays du 23 mars 1906 laissa à chacun d'eux la charge de leurs dettes personnelles<sup>55</sup>.

Quelques années plus tard, Alexandre N. Sack concluait dans le même sens : « Après la résiliation de l'Union en 1904, les dettes respectives de ces deux Etats ont été maintenues pour chacun d'entre eux, sans aucune répartition<sup>56</sup>. »

51. Ce sont là des appréciations conformes au type d'union formée par la Suède et la Norvège<sup>57</sup>. Que celle-ci soit tenue pour réelle ou personnelle, on ne peut qu'observer, ainsi que le Rapporteur spécial l'avait noté, que chaque Etat membre de l'Union restait grevé de ses dettes personnelles parce que « les dettes de chacun d'eux n'étaient pas dévolues à l'Union<sup>58</sup> ». Mais toute union suppose un minimum d'organes communs et, partant, des dépenses à pourvoir en commun. Pour ce qui concerne l'Union suédo-norvégienne, organes et affaires en commun se réduisaient à un monarque et à une diplomatie.

52. La convention précitée du 23 mars 1906 prévoyait à cet égard que :

*Art. 1.* — La Norvège versera à la Suède la quotité affectée à la première moitié de l'année 1905 du crédit voté par la Norvège, sur le budget commun des affaires étrangères de la Suède et de la Norvège pour ladite année, au « Fonds du Cabinet », ainsi que, du crédit voté par la Norvège aux dépenses éventuelles et imprévues du Fonds du Cabinet, pour la même année, la quotité incombant à la Norvège des indemnités de cherté de vie payées aux agents et fonctionnaires du Ministère des affaires étrangères pour la première moitié de l'année 1905.

*Art. 2.* — La Norvège versera à la Suède la quotité affectée à la période 1<sup>er</sup> janvier-31 octobre 1905 du crédit voté par la Norvège, sur le budget commun pour ladite année, au « Fonds des consulats », ainsi que la quotité incombant à la Norvège des dépenses suivantes, faites en 1904, et qui n'ont pas été soldées sur le crédit pour ladite année, à savoir :

a) les dépenses de service effectives des consulats pendant toute l'année 1904; et

b) les frais de bureau effectivement alloués aux consulats rétribués, à charge de justification, pour la deuxième moitié de l'année 1904<sup>59</sup>.

53. Ces dispositions, qui avaient pour objet de faire prendre à la Norvège sa part des charges dans le budget commun, s'éclaircissent si l'on se souvient que, par un procédé de dédoublement fonctionnel, le Roi de Suède était en même temps Roi de Norvège, et que la représentation diplomatique et consulaire de l'Union relevait des seuls organes suédois. Il convient de rappeler à cet égard que la rupture entre les deux Etats devait trouver son prétexte ou sa cause dans la volonté de la Norvège d'assurer sa propre représentation extérieure.

<sup>55</sup> Fauchille, *op. cit.*, p. 389.

<sup>56</sup> A. N. Sack, *Les effets des transformations des Etats sur leurs dettes publiques et autres obligations financières*, Paris, Sirey, 1927, t. I, p. 104, *in fine*.

<sup>57</sup> Sur les qualifications contradictoires concernant cette union, voir Fauchille, *op. cit.*, p. 234.

<sup>58</sup> *Annuaire...* 1977, vol. II (1<sup>re</sup> partie), p. 122, doc. A/CN.4/301 et Add.1, par. 432.

<sup>59</sup> Descamps et Renault, *op. cit.*, p. 858 et 859.

Des considérations qui précèdent, on croit pouvoir conclure que la dissolution de l'Union suédo-norvégienne avait entraîné, *d'une part, le maintien de la prise en charge par chacun des deux Etats des dettes qui lui étaient propres et, d'autre part, un partage des dettes communes entre les deux Etats successeurs.*

#### 4. ECLATEMENT DE L'UNION DANO-ISLANDAISE (1944)

54. On sait que la « Loi danoise sur la situation constitutionnelle de l'Islande dans la monarchie », du 2 janvier 1871, disposait, en son article 1<sup>er</sup>, que « L'Islande [était] partie inséparable de l'Etat danois, avec des privilèges particuliers<sup>60</sup> ». L'un de ces privilèges tenait au fait que, selon l'article 2, « il ne sera demandé à l'Islande aucune contribution pour les besoins généraux de la monarchie<sup>61</sup> ». Par ailleurs, l'article 5 de la loi précitée mettait à la charge du Danemark l'obligation de fournir une subvention annuelle importante à l'Islande, à qui était reconnue une certaine autonomie pour ce qui concernait ses affaires particulières.

55. A la suite de la première guerre mondiale, une loi sur l'Union dano-islandaise du 30 novembre 1918 avait établi en son article 1<sup>er</sup> 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 Etats figurent dans le titre du roi<sup>62</sup>.

Cette loi ne réglait pas très clairement les problèmes des dettes. Toutefois, un article 11 de la section III de ce texte annonçait 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<sup>63</sup> », ce qui laisse supposer, ainsi que le notait le Rapporteur spécial, que « chaque Etat devait fournir sa quote-part des dépenses communes<sup>64</sup> ».

56. La dissolution de l'Union, intervenue en 1944, laisse sans réponse la question de la succession aux dettes. *C'est que vraisemblablement cette question était sans objet.* Un auteur croit en tout cas pouvoir affirmer que « La séparation des deux pays en matière de finances ayant été achevée en 1871, la séparation politique définitive de 1944 ne pouvait avoir aucune conséquence financière<sup>65</sup> ».

#### 5. DISSOLUTION DE LA RÉPUBLIQUE ARABE UNIE (1960)

57. La République arabe unie, formée par la Constitution provisoire du 5 mars 1958, était dissoute quelque deux ans et demi plus tard par le retrait de la Syrie. La dissolution de cette union éphémère paraît sans grande

<sup>60</sup> F.-R. Dareste et P. Dareste, *Les Constitutions modernes*, t. II, 3<sup>e</sup> éd., Paris, Challamel, 1910, p. 24.

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> Dareste et Dareste, *op. cit.*, *Europe*, t. I, 4<sup>e</sup> éd. entièrement refondue, Paris, Sirey, 1928, p. 413.

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 414.

<sup>64</sup> *Annuaire...* 1977, vol. II (1<sup>re</sup> partie), p. 123, doc. A/CN.4/301 et Add.1, par. 435.

<sup>65</sup> I. Paenson, *Les conséquences financières de la succession des Etats*, Paris, Domat-Montchrestien, 1954, p. 63.

pertinence sur le problème de la succession aux dettes de l'Union. On savait déjà que, lors de la formation de la République arabe unie, on avait été peu explicite en ce qui concerne le problème de la succession éventuelle de l'Union aux dettes des Etats membres<sup>66</sup>. La même incertitude se manifeste avec la réalisation du processus inverse de dissolution. Il n'a pas été possible, dans l'état actuel des recherches documentaires du Rapporteur spécial, de savoir quelles solutions avaient été apportées au problème de la succession aux dettes de l'Union après la dissolution de celle-ci.

#### 6. DISSOLUTION DE LA FÉDÉRATION DU MALI (1960)

58. La Fédération du Mali, créée par la Constitution du 17 janvier 1959, ne devait résister que peu de temps aux forces qui alors tendaient à la « balkanisation » de l'Afrique. Dès 1960, celles-ci eurent raison de ce qui avait été considéré comme « un jalon vers la création d'un vaste Etat de l'Ouest africain<sup>67</sup> ». En août 1960, la Fédération avait vécu.

59. Aussi la CDI a-t-elle pu considérer que « les faits relatifs à la dissolution de cette fédération extrêmement éphémère sont d'un caractère trop particulier pour constituer un précédent dont on puisse tirer une règle générale<sup>68</sup> ». Cette observation aurait été aussi pertinente pour ce qui concerne le problème de dettes s'il était venu à se poser à la Fédération. Mais le Rapporteur spécial n'a pas été en mesure de se former une opinion certaine. On signalera seulement que, le 11 juillet 1964, un communiqué publié à l'issue de la réunion de la commission mixte sénégal-malienne a annoncé que « le Mali s'acquittera progressivement de ses dettes envers le Sénégal<sup>69</sup> » — sans que l'on ait plus de précisions.

#### 7. DISSOLUTION DE LA FÉDÉRATION DE RHODÉSIE ET DU NYASSALAND (1963)

60. La dissolution de la Fédération unissant depuis 1953 la Rhodésie du Nord, la Rhodésie du Sud et le Nyassaland devait intervenir en 1963 par un « ordre en Conseil » du Gouvernement britannique. Par la même occasion, cet ordre en Conseil procédait à la répartition de la dette fédérale entre les trois territoires à concurrence de 52% à la Rhodésie du Sud, 37% à la Rhodésie du Nord et 11% au Nyassaland. Cette répartition avait été faite sur la base de la part du revenu fédéral assignée à chaque territoire<sup>70</sup>. Ce partage des dettes, tel qu'il fut opéré par l'ordre en Conseil du Gouvernement britannique, devait être contesté tant dans son principe que dans ses modalités.

61. On fit d'abord remarquer que, « La dissolution étant le fait de l'exercice de la souveraineté britannique, la

<sup>66</sup> Voir *Annuaire...* 1977, vol. II (1<sup>re</sup> partie), p. 125, doc. A/CN.4/301 et Add.1, par. 448.

<sup>67</sup> P.-F. Gonidec, *Constitutions des Etats de la Communauté*, Paris, Sirey, 1959, p. 73.

<sup>68</sup> *Annuaire...* 1972, vol. II, p. 320, doc. A/8710/Rev.1, chap. II, sect. C, art. 27, par. 11 du commentaire.

<sup>69</sup> F. Moussu, « Chronologie des faits internationaux d'ordre juridique », *Annuaire français de droit international*, 1964, Paris, vol. X, 1965, p. 1000.

<sup>70</sup> O'Connell, *op. cit.*, p. 393.

Grande-Bretagne devait en assumer la responsabilité<sup>71</sup> ». Cette observation avait d'autant plus de pertinence qu'un nombre des dettes ainsi réparties entre les Etats successeurs par un acte d'autorité de la Grande-Bretagne figuraient celles qui avaient été contractées avec la garantie de la puissance administrante auprès de la BIRD. Aussi la Rhodésie du Nord devait-elle faire remarquer à cet égard « qu'elle n'avait à aucun moment accepté la répartition opérée par l'ordre et qu'elle ne s'était pliée au règlement qu'à son corps défendant<sup>72</sup> ». La Zambie, ci-devant Rhodésie du Nord, devait par la suite renoncer à sa réclamation du fait de l'aide qui lui avait été accordée par le Gouvernement britannique, ainsi que l'indique O'Connell<sup>73</sup>.

#### B. — Remarques et conclusions sur la pratique des Etats

62. Deux conclusions qui peuvent être tirées de ces cas de succession d'Etats en matière de dettes d'Etat mériteraient d'être prises en compte par la Commission dans son effort de codification et de développement progressif de cette matière si complexe. La première vise la nature des problèmes soulevés à l'occasion de la succession aux dettes d'Etat. La seconde est relative à la qualification du type de succession d'Etats représenté par les précédents cités, et en particulier par l'exemple belgo-hollandais.

##### 1. NATURE DES PROBLÈMES SOULEVÉS

63. Chercher à régler les problèmes posés par la dévolution des dettes d'Etat revient en fin de compte, surtout dans le cas de dissolution d'Etat, à rechercher un ajustement des intérêts des Etats en cause. Ces intérêts sont souvent importants, presque toujours contradictoires, et leur harmonisation, dans bien des cas, sera le résultat de difficiles négociations entre les Etats directement concernés par la succession d'Etats. Ceux-ci sont les seuls à connaître véritablement leurs propres intérêts, souvent les mieux à même de les défendre, et en tout état de cause les seuls à savoir jusqu'où ils peuvent aller dans leurs concessions respectives.

64. Ces considérations trouvent leur illustration la plus spectaculaire dans le cas de la dissolution de l'Etat belgo-hollandais, les deux Etats successeurs ayant refusé de se soumettre aux multiples propositions de règlement émanant d'Etats tiers, en l'occurrence les plus grandes puissances de l'époque. La solution fut l'œuvre des Etats intéressés eux-mêmes, quand bien même on découvrirait une filiation entre les différents types de règlement qui leur furent proposés et les solutions qu'ils retinrent en fin de compte. S'il est incontestablement plus qu'utile — et tout à fait nécessaire — de laisser aux parties en cause la plus grande latitude dans la recherche d'un accord acceptable pour chacune d'entre elles, il faut toutefois se souvenir que ce « face à face » pourrait, dans certaines hypothèses, s'avérer dommageable pour les intérêts de la partie la plus faible.

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 394 (tr. du Secrétariat).

<sup>72</sup> *Ibid.*, p. 393 (tr. du Secrétariat).

<sup>73</sup> *Ibid.*, note 6.

65. Il convient donc, sinon pour éviter, du moins pour amortir, le choc des intérêts en présence, d'avancer quelques principes dont les parties pourraient utilement s'inspirer. S'agissant d'un règlement entre Etats successeurs à intérêts divergents, l'équité peut et doit trouver une place prééminente dans un tel règlement. C'est ce qui apparaît avec une particulière netteté dans les différents protocoles de la Conférence de Londres relatifs à la séparation de la Belgique et de la Hollande. Il en est spécialement ainsi dans le Quarante-huitième Protocole, du 6 octobre 1831<sup>74</sup>, qui fait appel à plusieurs reprises à la notion d'équité comme principe directeur pour le partage des dettes entre les deux Etats successeurs. On y lit ainsi que « la Conférence a procédé à l'examen du mode à suivre pour arriver à un *partage équitable* \* des dettes et charges [...] entre la Hollande et la Belgique<sup>75</sup> ».

66. Plus loin, il apparaît « plus juste » à la Conférence de fonder la répartition des dettes sur un critère tiré de l'importance respective de la population ou des impôts acquittés par celle-ci. Chemin faisant, la Conférence de Londres « a jugé *équitable* \* que les dettes contractées pendant la réunion par le Royaume des Pays-Bas fussent partagées [entre les deux Etats successeurs] par moitié égale pour chacune<sup>76</sup> ». C'est une somme de cinq millions de florins des Pays-Bas, correspondant à cette proportion égale, qui sera finalement retenue à la charge de la Belgique dans le traité du 19 avril 1839, qui scelle l'accord entre les deux parties. Ainsi les deux Etats ont bien procédé au partage des dettes « sur une base strictement égalitaire (partage par moitié)<sup>77</sup> ».

67. Dans le même Quarante-huitième Protocole, la Conférence rappelle par ailleurs qu'elle entend tenir compte des « règles de l'équité » dans la recherche d'une solution. Mais elle ne réussit nulle part à en donner une définition, ce qui n'est pas fait pour surprendre, car l'équité est avant tout affaire de cas concrets et de situations d'espèce. Un auteur rend bien compte de cette notion quand il l'envisage comme « la réalisation de la justice dans un cas d'espèce<sup>78</sup> ». Il paraît en effet sinon impossible du moins inutile de tenter une codification des règles de l'équité. Il convient de laisser aux Etats concernés par la succession d'Etats toute latitude pour trouver la solution qui leur paraît traduire le mieux ce qu'ils entendent par l'équité, compte tenu des circonstances de temps et de lieu et des conditions propres à l'espèce considérée.

## 2. PROBLÈMES POSÉS PAR LA QUALIFICATION DE CERTAINS CAS DE SUCCESSION D'ÉTATS ENVISAGÉS

68. Il n'est pas toujours facile de qualifier rigoureusement un phénomène successoral comme fait de « séparation-sécession » ou comme fait de « dissolution d'Etat ». Dans son projet d'articles provisoire de 1972 sur la

succession d'Etats en matière de traités, la Commission, on s'en souvient, avait établi une nette distinction entre la dissolution et la séparation, ou sécession, d'un Etat<sup>79</sup>. Cette approche ayant été contestée par un certain nombre d'Etats dans leurs observations sur le projet<sup>80</sup>, ainsi que par certains représentants à la Sixième Commission lors de la vingt-huitième session de l'Assemblée générale, la CDI a par la suite, dans son projet d'articles de 1974, modifié légèrement le traitement de ces deux cas. Tout en maintenant la distinction théorique entre la dissolution d'un Etat et la séparation de parties d'un Etat, elle a réglé les deux cas simultanément dans un même article du point de vue des Etats successeurs (art. 33), tout en traitant dans une autre disposition du cas de la séparation de parties d'un Etat considéré du point de vue de l'Etat prédécesseur, lorsque celui-ci continue d'exister (art. 34)<sup>81</sup>. Dans le cas de la succession d'Etats en matière de biens d'Etat, la Commission avait estimé que, vu les caractéristiques particulières de la succession dans ce domaine, il convenait de maintenir la distinction entre sécession et dissolution. Elle a consacré deux articles distincts aux deux types de succession, qu'elle a toutefois assortis d'un commentaire commun<sup>82</sup>.

69. Dans le choix des exemples historiques retraçant la pratique des Etats et dans leur qualification en vue de leur répartition entre le type séparation-sécession et le type dissolution, le Rapporteur spécial a pris en considération essentiellement le fait que, dans un cas du premier type, l'Etat prédécesseur survit à la mutation territoriale, tandis que, dans un cas du second, il cesse d'exister. Dans le premier cas, le problème de la répartition des dettes se pose entre un Etat prédécesseur et un ou plusieurs Etats successeurs, alors que, dans le second, il concerne des Etats successeurs entre eux. Il ne fait pas de doute cependant que même ce critère, apparemment très fiable, de disparition ou de survie de l'Etat n'est pas en fin de compte d'un maniement sûr et rigoureux, car il soulève en particulier les problèmes épineux de continuité et d'identité de l'Etat.

70. Dans le cas de la disparition du Royaume des Pays-Bas en 1830 — que le Rapporteur spécial a examiné, non sans hésitation, dans le cadre de la « dissolution d'Etat » plutôt que dans celui de la séparation —, l'Etat prédécesseur, entité monarchique belgo-hollandaise, semble avoir réellement disparu pour laisser place à deux Etats successeurs nouveaux, la Belgique et la Hollande, qui ont assumé, chacun pour moitié, les dettes de l'Etat prédécesseur. C'est même en quelque sorte la solution donnée à la répartition des dettes qui a confirmé la nature de l'événement intervenu dans la monarchie hollandaise et permis de le qualifier de « dissolution d'Etat ». On pouvait en effet, à l'inverse, considérer l'exemple des Pays-Bas dans une perspective sécessionniste et convenir avec Feilchenfeld que, « d'un point de vue

<sup>74</sup> De Martens, éd., *Nouveau Recueil de traités*, t. XI (*op. cit.*), p. 315 à 319.

<sup>75</sup> *Ibid.*, p. 316.

<sup>76</sup> *Ibid.*, p. 317.

<sup>77</sup> Rousseau, *op. cit.*, p. 464.

<sup>78</sup> A. Decencière-Ferrandière, « Quelques réflexions touchant le règlement des conflits internationaux », *Mélanges A. Decencière-Ferrandière*, Paris, Pedone, 1940, p. 107.

<sup>79</sup> Voir *Annuaire... 1972*, vol. II, p. 317 et 321, doc. A/8710/Rev.1, chap. II, sect. C, art. 27 et 28.

<sup>80</sup> Voir *Annuaire... 1974*, vol. II (1<sup>re</sup> partie), p. 70 et 71, doc. A/CN.4/278 et Add.1 à 6, sect. III, art. 27.

<sup>81</sup> *Ibid.*, p. 270 et suiv., doc. A/9610/Rev.1, chap. II, sect. D, art. 33 et 34.

<sup>82</sup> *Annuaire... 1976*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 137, doc. A/31/10, chap. IV, sect. B, sous-sect. 2, art. 15 et 16.

juridique, l'indépendance de la Belgique consistait simplement en la sécession d'une province<sup>83</sup> ». Une telle qualification aurait pu s'avérer grandement préjudiciable aux intérêts de la Hollande si elle avait été suivie d'effet, dans la mesure où précisément il ne paraissait pas établi que la province sécessionniste était de plein droit tenue de participer au service de la dette de l'Etat démembré, surtout en proportion égale.

71. En fait, ce point de vue ne fut pas retenu par la Conférence de Londres, ni du reste par les parties elles-mêmes, et spécialement la Belgique. Les deux Etats considérèrent leur séparation comme la *dissolution d'une union* et s'investirent l'un et l'autre de la qualité d'Etat successeur à un Etat prédécesseur disparu. C'est la qualification que retient le Traité de Londres précité, du 19 avril 1839, conclu entre les cinq puissances et les Pays-Bas, et dont l'article 3 disposait que

L'*union* \* qui a existé entre la Hollande et la Belgique, en vertu du Traité de Vienne du 31 mai 1815, est reconnue par S. M. le Roi des Pays-Bas, grand-duc de Luxembourg, être *dissoute* \*<sup>84</sup>.

72. Il faut toutefois rappeler, dans le cas considéré, qu'une difficulté pouvait surgir pour faire obstacle à la qualification proposée de « dissolution d'une union », car ni la Hollande ni la Belgique, au moment où elles s'unissaient, ne constituaient des Etats. La première avait perdu cette qualité depuis son annexion par la France révolutionnaire, et la seconde n'était pas encore parvenue à la souveraineté internationale. Peut-être des raisons d'opportunité, en vue de faciliter la recherche d'une solution, ont-elles pu faire classer la séparation de la Belgique et de la Hollande dans les cas de dissolution d'une union. Il est certain toutefois que le Congrès de Vienne (1815), qui a mis un terme à l'épopée napoléonienne, avait entendu restaurer les Pays-Bas dans leur ancienne qualité d'Etat avant d'unir celui-ci à la Belgique.

Quoi qu'il en soit, ce qui est important (et qui est également valable pour les autres exemples étudiés ici dans le cadre de la pratique des Etats), c'est le fait que la dissolution emporte disparition de l'Etat prédécesseur, qui s'en trouve totalement démembré, tandis que la séparation d'une ou de plusieurs parties du territoire d'un Etat permet à l'Etat prédécesseur de survivre. C'est cette observation qui a été déterminante dans les classements réalisés, non sans hésitation, par le Rapporteur spécial. Cette dernière observation montre du reste, il faut le reconnaître, une parenté de situations qui appelle sinon une similitude du moins une certaine analogie de solutions pour ce qui concerne la répartition des dettes dans les cas de séparation et de dissolution.

### C. — Solutions proposées

73. Fauchille avance la règle suivante:

Si un Etat cesse d'exister en se fractionnant et se divisant en plusieurs Etats nouveaux, ceux-ci doivent, dans une *proportion équitable* \*, supporter chacun une portion des dettes intéressant l'Etat primitif dans son ensemble, et chacun d'eux aussi prendre

à sa charge exclusive les dettes contractées dans l'intérêt exclusif de son territoire<sup>85</sup>.

74. Une formulation comparable se retrouve chez Bluntschli. L'article 49 de son « Code de droit international » prévoit en effet que:

Un Etat vient-il à se partager en deux ou plusieurs nouveaux Etats, dont aucun ne doit être considéré comme la continuation de l'ancien, ce dernier est regardé comme ayant cessé d'exister et les nouveaux Etats le remplacent en qualité de nouvelles personnes<sup>86</sup>.

Il préconise lui aussi le partage équitable des dettes de l'Etat prédécesseur qui s'est éteint, et cite comme exemple « le partage des Pays-Bas en deux royaumes, la Hollande et la Belgique », en estimant toutefois que « les anciens Pays-Bas ont, dans un certain sens, été continués par la Hollande surtout en ce qui concerne les colonies »<sup>87</sup>.

75. La logique voudrait que dans la répartition des dettes, à laquelle doit toujours présider le principe d'équité, l'on établisse une distinction entre la dissolution d'une union et la dissolution d'un Etat unitaire. Il est en effet souvent apparu dans les faits qu'une union entre deux Etats rappelât une union entre deux personnes qui choisissent dans leur contrat de mariage ce que le droit civil français dénomme « régime de la communauté réduite aux acquêts ». Dans un tel cas, chacun des deux conjoints conserve le patrimoine qu'il possédait avant son mariage et répond seul de ses dettes antérieures. Les deux époux ne prennent en charge et ne se répartissent que les dettes communes qu'ils ont contractées durant leur union. C'est en quelque sorte, en cas de divorce, un retour au *statu quo ante* assorti d'une répartition des dettes contractées en commun durant le mariage.

Dans le cas de la dissolution d'un Etat unitaire, c'est-à-dire d'un démembrement total de cet Etat, qui cesse d'exister de ce fait, c'est l'ensemble des dettes de l'Etat disparu qui doit être réparti. On ne peut se référer à un *statu quo ante*, qui n'existe pas. Cependant, pour faire l'économie de la distinction dans un projet de règle, il suffit de se souvenir que l'on traite ici uniquement des dettes d'Etat de l'Etat prédécesseur, par opposition aux dettes propres à chaque territoire (ou à chaque Etat) composant l'Etat prédécesseur. La dissolution de l'union ou de l'Etat unitaire n'affecte que le sort des dettes communes d'Etat jusque-là assumées par l'Etat prédécesseur.

76. Il convient de ne pas perdre de vue la différence qui existe entre la séparation et la dissolution d'Etat. Dans le premier cas, l'Etat prédécesseur survit et peut encore répondre de ses dettes, surtout si l'Etat sécessionniste, issu par des moyens non pacifiques de la séparation d'une partie du territoire de l'Etat prédécesseur, se refuse à tout accord sur la répartition des dettes. Dans le second cas, celui de la dissolution d'Etat, l'Etat démembré totalement disparaît, et ce fait semble acquérir une importance considérable dans cette matière des dettes d'Etat. Il est en effet essentiel pour les créanciers de connaître le sort réservé à leurs créances en cas de disparition

<sup>85</sup> Fauchille, *op. cit.*, p. 380.

<sup>86</sup> J.-G. Bluntschli, *Le droit international codifié*, 5<sup>e</sup> éd., tr. C. Lardy, Paris, Alcan, 1895, p. 82.

<sup>87</sup> *Ibid.*

<sup>83</sup> Feilchenfeld, *op. cit.*, p. 208 (tr. du Secrétariat).

<sup>84</sup> De Martens, éd., *Nouveau Recueil de traités*, t. XVI (*op. cit.*), p. 773.

totale de l'Etat prédécesseur. Dans cette hypothèse, les divers Etats successeurs issus de la dissolution de l'Etat prédécesseur ne peuvent procéder que par accord, et parviennent généralement à répartir ainsi la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur disparu. C'est pourquoi il semble bien, au vu de la pratique des Etats, que l'on doive faire une place centrale à l'accord dans la règle à élaborer.

77. Pour réglementer cette matière, on pourrait donc suggérer la prise en considération d'un projet d'article du genre de celui-ci :

*Article 25. — Dissolution d'un Etat*

**Lorsqu'un Etat est dissous et disparaît et que les parties de son territoire forment deux ou plusieurs Etats, la répartition des dettes d'Etat de l'Etat prédécesseur est réglée par accord entre les Etats successeurs.**

**A défaut d'accord, les dettes d'Etat de l'Etat prédécesseur sont assumées par chaque Etat successeur dans une proportion équitable, compte tenu notamment de sa capacité contributive ainsi que des biens, droits et intérêts qui lui passent en relation avec lesdites dettes d'Etat.**