

Document:-
A/CN.4/226

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

sujet:

Succession d'Etats dans les matières autres que les traités

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1970, vol. II

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

SUCCESSION D'ÉTATS :

b) Succession dans les matières autres que les traités

[Point 3b de l'ordre du jour]

DOCUMENT ACN.4/226

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

Projet d'articles sur la succession aux biens publics, accompagné de commentaires

[Texte original en français]
[24 mars 1970]

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
<i>Note explicative : italiques dans les citations</i>	144
PREMIÈRE PARTIE. — PROJET D'ARTICLES SUR LA SUCCESSION AUX BIENS PUBLICS	
Article 1 ^{er} . — Définition et détermination des biens publics	145
Article 2. — Biens ressortissant à la souveraineté	145
Article 3. — Trésor, fonds publics et créances [<i>rédaction différée</i>]	
Article 4. — Biens des établissements publics [<i>rédaction différée</i>]	
Article 5. — Biens des collectivités locales [<i>rédaction différée</i>]	
Article 6. — Biens des fondations [<i>rédaction différée</i>]	
Article 7. — Archives et bibliothèques publiques	145
Article 8. — Biens situés hors du territoire	145
DEUXIÈME PARTIE. — PROJET D'ARTICLES ET COMMENTAIRES	
<i>Art. 1^{er}. — Définition et détermination des biens publics</i>	145
<i>Commentaire</i>	145
I. Inexistence d'un critère autonome de détermination des biens publics	146
II. Détermination conventionnelle des biens publics	146
III. Recours au droit interne	146
A. Législation de l'État prédécesseur ou droit de l'État successeur	148
B. Législation de l'État prédécesseur ou législation du territoire affecté par le changement de souveraineté	148
C. Exemples d'application du droit de l'État successeur.....	149
1. Affaires des hôpitaux des missions protestantes anglaises à Madagascar.....	149
2. Biens « habous » en Algérie	150
3. Restauration de l'État polonais	150
4. Affaire des forêts du Rhodope central opposant la Grèce à la Bulgarie.....	151
5. Affaire des <i>enti publici</i> en Libye	151
6. Affaire des biens de l'ordre de Saint-Maurice et Saint-Lazare au Petit-Saint-Bernard....	151

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<i>Pages</i>
7. Affaire de l'université Peter Pázmány	152
8. Position de l'État successeur dans l'affaire des « Oberschlesische Stickstoffwerke » et « Bayerische Stickstoffwerke » (usine de Chorzow).....	152
D. Limites de l'applicabilité du droit de l'État prédécesseur : sort de la législation de la « période suspecte »	153
1. Affaire de l'usine de Chorzow	153
2. Affaire des colons allemands de Haute-Silésie	154
3. Affaire Schwerdtfeger.....	155
IV. Notion de territoire affecté par le changement de souveraineté.....	155
<i>Art. 2. — Biens ressortissant à la souveraineté</i>	155
<i>Commentaire</i>	155
I. Biens ressortissant à la souveraineté sur le territoire	155
II. Définition de la dévolution des biens publics de cette nature	156
A. Exemples de sécession ou de décolonisation	158
B. Exemples de cession partielle.....	159
C. Cas d'annexion totale ou de fusion.....	159
D. Cas de démembrement	159
III. Dévolution de plein droit	161
IV. Biens propres du territoire.....	163
<i>Art. 3 à 6</i>	164
<i>Art. 7. — Archives et bibliothèques publiques</i>	164
<i>Commentaire</i>	164
I. Introduction.....	164
II. Définition des pièces visées par le transfert.....	165
III. Principe du transfert des archives à l'État successeur	166
A. Archives de toute nature.....	166
B. Archives, moyens de preuve.....	166
C. Archives, moyen d'administration.....	167
IV. Le lien archives-territoire	167
V. Archives situées hors du territoire	168
A. Archives emportées.....	168
B. Archives constituées hors du territoire.....	171
VI. Obligations particulières de l'État successeur	172
VII. Cas de plusieurs successeurs.....	173
VIII. Délais de remise des archives	173
IX. Transfert et restitution gratuits.....	173
X. Bibliothèques	174
A. Le problème de l'attribution de la bibliothèque de l'India Office	174
B. Le problème de l'attribution de la bibliothèque de Prusse	174
<i>Art. 8. — Biens situés hors du territoire</i>	174
<i>Commentaire</i>	174
I. Position du problème.....	174
II. Biens du territoire situés dans l'État prédécesseur.....	176
A. Immutabilité de la propriété sur ces biens.....	177
B. Modification du régime juridique de ces biens.....	177
C. Pratique diplomatique	177
III. Biens du territoire situés dans un État tiers	179
A. Cession de bateaux pour la navigation sur le Danube.....	179
B. Participation financière dans des institutions internationales.....	179
C. Cas de l'annexion de l'Éthiopie par l'Italie.....	179
D. Guerre de Sécession : affaire McRae.....	180
E. Affaire des fonds irlandais déposés aux États-Unis d'Amérique.....	180
F. Affaire des fonds algériens déposés en Suisse.....	180
G. Cas des biens à l'étranger des États baltes.....	180

NOTE EXPLICATIVE : ITALIQUE DANS LES CITATIONS

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

PREMIÈRE PARTIE

Projet d'articles sur la succession aux biens publics

Le Rapporteur spécial propose les articles suivants pour couvrir la matière de la succession aux biens publics.

ARTICLE PREMIER. — DÉFINITION ET DÉTERMINATION DES BIENS PUBLICS

Au sens des présents articles, les « biens publics » s'entendent de toutes choses, matérielles ou incorporelles, ainsi que des droits et intérêts sur ces choses, qui appartiennent à l'État, à l'une de ses collectivités territoriales ou à un organisme à caractère public.

Sauf cas de contrariété grave avec l'ordre public de l'État successeur, la détermination des biens publics se fait par référence au droit interne qui régissait le territoire affecté par le changement de souveraineté.

Variante à l'article 1^{er}

Au sens des présents articles, les « biens publics » désignent tous les biens, droits et intérêts qui, à la date du changement de souveraineté et au regard de la législation de l'État prédécesseur, ne faisaient pas l'objet d'une appropriation privée dans le territoire cédé par cet État.

ARTICLE 2. — BIENS RESSORTISSANT A LA SOUVERAINETÉ

Sont dévolus à l'État successeur, de plein droit et sans compensation, les biens qui ressortissent à la souveraineté sur le territoire.

Les biens propres de ce territoire entrent dans l'ordre juridique de l'État successeur.

ARTICLE 3. — TRÉSOR, FONDS PUBLICS ET CRÉANCES

[*rédaction différée*]

ARTICLE 4. — BIENS DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

[*rédaction différée*]

ARTICLE 5. — BIENS DES COLLECTIVITÉS LOCALES

[*rédaction différée*]

ARTICLE 6. — BIENS DES FONDATIONS

[*rédaction différée*]

ARTICLE 7. — ARCHIVES ET BIBLIOTHÈQUES PUBLIQUES

Les archives et documents publics de toute nature, se rapportant directement ou appartenant au territoire affecté par le changement de souveraineté, ainsi que les bibliothèques publiques de ce territoire, sont, quelle que soit leur localisation, transférés à l'État successeur.

Celui-ci ne refusera pas de délivrer à l'État prédécesseur ou à tout État tiers concerné, sur leur demande et à leurs frais, copies de ces pièces, sauf si elles touchent à sa sécurité ou à sa souveraineté.

ARTICLE 8. — BIENS SITUÉS HORS DU TERRITOIRE

Sous réserve de l'application des règles relatives à la reconnaissance, les biens publics propres au territoire cédé et situés hors de celui-ci entrent dans l'ordre juridique de l'État successeur.

Leur propriété est dévolue à l'État successeur dans les cas d'absorption totale ou de décolonisation.

DEUXIÈME PARTIE

Projet d'articles et commentaires

Article premier. — Définition et détermination des biens publics

Au sens des présents articles, les « biens publics » s'entendent de toutes choses, matérielles ou incorporelles, ainsi que des droits et intérêts sur ces choses, qui appartiennent à l'État, à l'une de ses collectivités territoriales ou à un organisme à caractère public.

Sauf cas de contrariété grave avec l'ordre public de l'État successeur, la détermination des biens publics se fait par référence au droit interne qui régissait le territoire affecté par le changement de souveraineté.

Variante à l'article 1^{er}

Au sens des présents articles, les « biens publics » désignent tous les biens, droits et intérêts qui, à la date du changement de souveraineté et au regard de la législation de l'État prédécesseur, ne faisaient pas l'objet d'une appropriation privée dans le territoire cédé par cet État.

COMMENTAIRE

1) Le Rapporteur spécial propose une double définition des biens publics.

L'une d'elles désigne ceux-ci tout simplement comme le contraire des biens privés. Il peut en effet paraître expédient de recourir à une définition *a contrario*, car la notion de bien public recouvre des situations et des cas si divers qu'une définition globale en est devenue assez complexe.

Cependant le départ entre biens publics et biens privés n'est pas toujours absolument rigoureux dans les divers systèmes de droit, et la technique juridique dans certains pays connaît des situations où le droit de propriété n'est pas nettement attribué soit aux pouvoirs publics soit aux particuliers.

Malgré cela, une définition qui ferait un bien public de tout ce qui n'est pas clairement propriété privée pourrait avoir quelque vertu par la simplicité du critère introduit.

Une autre définition désignerait les biens publics comme étant ceux qui possèdent un caractère « public » par leur appartenance à l'État, à une collectivité publique territoriale, à une corporation ou un établissement de droit public.

2) Cependant, quelle que soit la définition, aux fins des articles suivants, elle n'épargne pas un double embarras :

a) Tout d'abord les biens publics sont répartis, selon certains systèmes de droit, entre ce que l'on appelle « domaine public » et domaine « privé » de l'État. Mais une telle terminologie n'a pas cours universellement. Elle est ignorée, notamment, en droit anglo-saxon et en droit socialiste. Prisée en droit européen continental et exportée ici ou là dans le tiers monde, elle tend cependant à subir quelque éclipse de nos jours. Or, la théorie classique de la succession d'États fait une assez large part à cette distinction, à laquelle l'on fait produire des effets qui varient selon la nature du domaine.

b) Les biens publics ont un contenu variable, étendu ou restreint, non seulement selon les régimes politiques, mais même à l'intérieur d'une même famille politique.

3) Devant de telles difficultés, il a semblé inapproprié, dans cette tentative de codification, de fonder des règles sur l'existence de distinctions, telles que domaine public et domaine privé, qui n'ont pas cours partout et ne constituent pas le dénominateur commun à toutes les législations. Mais la difficulté est grande, car la recherche de ce commun dénominateur est malaisée.

4) Trois problèmes se posent :

a) Une approche internationaliste de la notion de bien public comporte des écueils, car il n'existe pas, en droit international, de critère autonome de détermination des biens publics.

b) La détermination conventionnelle ou jurisprudentielle des biens publics connaît des limites et ne résout pas tous les problèmes.

c) En tout état de cause, le recours au droit interne paraît inévitable. Mais il s'agit de savoir quelle législation, celle de l'État prédécesseur ou celle du successeur, il conviendrait d'appliquer à cette fin.

Examinons successivement ces trois points.

I. — INEXISTENCE D'UN CRITÈRE AUTONOME DE DÉTERMINATION DES BIENS PUBLICS

5) On peut définir les biens publics par leur *caractère public*. Ces biens sont caractérisés généralement par trois facteurs : a) un régime juridique spécial relevant du droit public interne ; b) une appropriation publique ; c) une affectation à tous les buts qui sont dans la finalité de l'État. On peut se borner aussi à les définir, à l'instar de certains accords internationaux, par leur simple *appartenance à une personne morale de droit public*.

Toutefois, dans l'une comme dans l'autre approche, le recours au droit interne est indispensable. Cela paraît

évident dans le premier cas, ne serait-ce que du fait de l'application d'un régime de droit public à ces biens. C'est également vrai dans le second cas, où la personne morale de droit public (entreprise d'utilité publique, établissement public, etc.) ne peut se définir que par référence à ce droit interne. Il ne semble pas, du reste, devoir en aller autrement, car l'identification d'un bien dès lors qu'il se rattache à un territoire ne peut relever que du droit interne.

6) C'est cette impossibilité pour le droit international de se substituer complètement au droit interne en cette matière que la Commission de conciliation franco-italienne a souligné dans une sentence relative aux biens de l'Ordre de Saint-Maurice et Saint-Lazare, en observant que « le droit international coutumier n'a pas établi de critère autonome permettant de déterminer quels sont les biens de l'État ¹ ».

C'est pourquoi le droit international conventionnel s'est prémuni contre cette inévitable lacune et a prévu une définition particulière propre au cas qu'il envisageait.

II. — DÉTERMINATION CONVENTIONNELLE DES BIENS PUBLICS

7) C'est assez souvent que les traités de cession désignent, parfois de façon détaillée, les biens publics.

On lit, dans l'article 10 du Traité d'Utrecht (11 avril 1713) :

Le Roy Très-Chrestien restituera au Royaume et à la Reine de la Grande-Bretagne, pour les posséder en plein droit et à perpétuité, la baie et le détroit d'Hudson, avec toutes les terres, mers, rivages, fleuves et lieux qui en dépendent, et qui y sont situés, sans rien excepter de l'étendue desdites terres et mers possédées présentement par les François, [...] aussi bien que tous les édifices et forts construits [...] avec toute l'artillerie, boulets, la quantité de poudre, proportionnée à celle des boulets (si elle s'y trouve), et autres choses servant à l'artillerie [...] ².

Le traité du 30 avril 1803, par lequel la France vendit la Louisiane aux États-Unis d'Amérique transférait, par son article II « les emplacements et places publiques, les terrains vacants, tous les bâtiments publics, fortifications, casernes et autres édifices qui ne sont la propriété d'aucun individu ³ ».

Le traité de paix hispano-américain signé à Paris le 10 décembre 1898 opérerait la dévolution a) des biens du *domaine public* avec leur caractère propre et leur condition juridique ; b) des biens du *domaine de la Couronne* ; c) des objets mobiliers et autres accessoires des biens du domaine public. En conséquence de quoi, l'article VIII de ce traité

¹ Commission de conciliation franco-italienne, sentence du 26 septembre 1964, « Différend sur les biens, immeubles appartenant à l'ordre de Saint-Maurice et Saint-Lazare », présidence du professeur P. Guggenheim (*Annuaire français de droit international*, XI, 1965 [Paris], p. 323).

² M. de Clercq, *Recueil des traités de la France*, Paris, A. Durand et Pédone-Lauriel, édit., 1880, t. I^{er} (1713-1802), p. 5 et 6. Texte anglais dans F. Israel, éd., *Major Peace Treaties of Modern History, 1648-1967*, New York, Chelsea House Publishers in association with McGraw-Hill Book Co., 1967, vol. I, p. 207 et 208.

³ G. F. de Martens, éd., *Recueil des principaux traités*, Gottingue, Librairie Dieterich, 1831, t. VII, p. 708.

faisait devoir à l'Espagne de laisser aux États-Unis d'Amérique, dans les territoires cédés⁴, « tous édifices, môles, casernes, forteresses, établissements, voies publiques et autres biens immobiliers qui, conformément à la loi, font partie du domaine public et à ce titre appartiennent à la Couronne d'Espagne »⁵ (traduit de l'anglais).

L'article 2 du traité du 9 janvier 1895, par lequel le roi Léopold cédait « l'État indépendant du Congo » à l'État belge, disposait que :

La cession comprend tout l'avoir immobilier et mobilier de l'État indépendant, et notamment :

1° La propriété de toutes les terres appartenant à son domaine public ou privé [...];

2° Les actions et parts de fondateurs [...];

3° Tous les bâtiments, constructions, installations, plantations et appropriations quelconques [...] de l'État indépendant [du Congo], les objets mobiliers de toute nature et le bétail qu'il possède, ses bateaux et embarcations avec leur matériel, ainsi que son matériel d'armement militaire;

4° L'ivoire, le caoutchouc et les autres produits africains qui sont actuellement la propriété de l'État indépendant, de même que les objets d'approvisionnement et autres marchandises lui appartenant⁶.

L'article II du traité de paix de Shimonoseki du 17 avril 1895 entre la Chine et le Japon⁷ et l'article 1^{er} du traité de rétrocession du 22 septembre 1895 entre les mêmes États visent des cessions réciproques de territoires « avec les fortifications, les arsenaux et les propriétés publiques qui y sont situées⁸ » (traduit de l'anglais).

Lorsque l'État de Chypre devint indépendant en 1960, les traités relatifs à sa création précisèrent avec un grand luxe de détail, et au moyen d'annexes, appendices, cartes, etc., les biens publics dévolus à la nouvelle république. Aux fins de ces traités, diverses expressions telles que « biens mobiliers » et « biens immobiliers » furent définies⁹.

⁴ Il s'agissait de Cuba, de Porto Rico, des îles des Indes occidentales, de l'île de Guam et de l'archipel des Philippines.

⁵ G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Leipzig, Librairie Dieterich, 1905, 2^e série, t. XXXII, p. 76. Dans les Philippines et l'île de Guam, l'Espagne devait toutefois conserver « les drapeaux, étendards, navires de guerre non capturés, armes portatives, canons de tous calibres, avec leurs affûts et leurs accessoires, poudres et munitions, bétail, matériels et effets de toutes classes, appartenant aux armes de terre et de mer d'Espagne » (art. V, *in fine*) [traduit de l'anglais] (*ibid.*, p. 75).

⁶ G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Gottingue, Librairie Dieterich, 1896, 2^e série, t. XXI, p. 693.

⁷ *Ibid.*, p. 642.

⁸ Voir aussi le traité de Portsmouth, du 5 septembre 1905, entre le Japon et la Russie. G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Leipzig, Librairie Dieterich, 1906, 2^e série, t. XXXIII, p. 3 à 12.

⁹ Traités relatifs à la création de la République de Chypre signés le 16 août 1960 à Nicosie, avec annexes, appendices, cartes, etc. Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 382, p. 3 à 253. Voir notamment l'annexe E, art. 1^{er}, al. 4, qui dispose :

« 4. Aux fins du présent article,

« a) Le terme « biens » désigne :

« i) Les biens, meubles ou immeubles, corporels ou incorporels, et

« ii) Les droits de toute nature;

« b) Toute mention d'un bien déterminé vise également les droits existant sur ce bien ou rattachés à ce bien;

Parfois, les accords contiennent des annexes avec des listes des biens publics cédés¹⁰.

L'annexe XIV, paragraphe premier, alinéa 2, du Traité de paix de 1947 avec l'Italie¹¹, après avoir opéré la dévolution de tous les biens italiens d'État et parastataux à l'État successeur, se réfère au critère de l'appartenance des biens et dispose :

Au sens de la présente annexe, sont considérés comme biens d'État ou parastataux : les biens et propriétés de l'État italien, des collectivités publiques locales, des établissements publics et des sociétés et associations qui sont propriété publique ainsi que les biens et propriétés ayant appartenu au Parti fasciste ou à des organisations auxiliaires de ce parti¹².

8) Mais les définitions conventionnelles des biens publics ne sont pas toujours précises¹³ et même lors-

« c) L'expression « biens du Gouvernement de la Colonie de Chypre » désigne les biens dévolus à ce gouvernement ou à Sa Majesté britannique pour le compte de ce gouvernement ou à toute autre personne ou autorité pour le compte dudit gouvernement, immédiatement avant la date d'entrée en vigueur du présent Traité. Il est entendu que les dispositions du présent alinéa ne sont pas applicables aux biens des entreprises de services publics. » (*Ibid.*, p. 131).

Voir aussi les divers échanges de notes dans le même volume.

¹⁰ Voir, par exemple, l'accord que la France, retirée du Liban, a conclu avec celui-ci sur les relations monétaires et financières entre les deux pays, signé à Paris le 24 janvier 1948 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 173, p. 116 à 118).

Voir surtout l'« Accord entre l'Italie et l'Éthiopie concernant le règlement des questions économiques et financières découlant du Traité de paix et la coopération économique », signé à Addis-Abeba le 5 mars 1956 et comprenant trois annexes, A, B, C, sous forme de listes d'objets de valeur historique restitués ou à restituer à l'Éthiopie (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 267, p. 205 à 217).

¹¹ Traité de paix avec l'Italie, signé à Paris le 10 février 1947 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 49, annexe XIV, p. 114).

¹² L'Organisation des Nations Unies a aussi fourni dans plusieurs cas une définition des biens publics : l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la résolution 530 (VI) de l'Assemblée générale, intitulée « Dispositions économiques et financières relatives à l'Érythrée », en date du 29 janvier 1952, dispose :

« Les biens mentionnés au paragraphe 1 seront considérés comme comprenant :

« a) Les biens constituant le domaine public de l'État (*demanio pubblico*);

« b) Le patrimoine indisponible de l'État (*patrimonio indisponibile*);

« c) Les biens du parti fasciste et de ses organisations, telles qu'elles sont énumérées à l'article 10 du décret royal italien N° 513, en date du 28 avril 1938;

« d) Les biens disponibles de l'État (*patrimonio disponibile*);

« e) Les biens appartenant aux agences autonomes de l'État (*aziende autonome*), qui sont les suivantes : [...]

« f) Les droits de l'État italien sous forme de parts et de droits analogues dans les capitaux des établissements, sociétés et associations de caractère public qui ont leur siège social en Érythrée [...] »

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

¹³ Dans certains cas de décolonisation, les biens publics sont déterminés non par une définition conventionnelle, mais par une constitution octroyée par l'ancienne métropole.

Voir par exemple la Constitution de la Fédération de Malaisie (1957), qui prévoit la dévolution à la Fédération ou à l'un de ses États des biens de Sa Majesté britannique dans la Fédération ou dans l'une des colonies, à compter du jour de la proclamation de l'indépendance. Le terme, employé dans sa généralité et sans restric-

(Suite de la note p. 148.)

qu'elles sont détaillées, elles soulèvent des difficultés d'interprétation qui ramènent inévitablement au droit interne. Les traités ou autres documents internationaux prévoient à cet effet divers organismes ou diverses procédures qui ont pour objet de faire articuler le droit conventionnel avec le droit interne. C'est ainsi que la résolution 388 (V) de l'Assemblée générale, en date du 15 décembre 1950, relative à la Libye, créait un Tribunal des Nations Unies en Libye, les traités de paix qui ont mis fin à la première guerre mondiale une Commission des réparations et divers arbitrages internationaux, et le traité de paix avec l'Italie, du 10 février 1947, une Commission franco-italienne de conciliation.

De la sorte, la détermination des biens publics se fait non seulement au travers des conventions, mais aussi par la *jurisprudence internationale*.

Par exemple, dans la sentence relative à l'affaire des réparations allemandes selon l'article 260 du Traité de Versailles, l'arbitre estima¹⁴ que l'expression « entreprise d'utilité publique » n'était « pas susceptible d'une définition précise » et qu'il était plus sage de « procéder [...] par voie d'énumération énonciative et non limitative », tout comme l'avait fait la Commission des réparations¹⁵.

Toutefois, il semble difficile de trouver des exemples conventionnels ou jurisprudentiels où l'on ait pu écarter complètement en fait le recours au droit interne. Dans la sentence relative aux biens de l'ordre de Saint-Maurice et Saint-Lazare¹⁶, la Commission de conciliation franco-italienne, cherchant à préciser la notion de biens publics

Suite de la note 13.)

tions ni précisions, autorise le transfert de tous les biens, de quelque nature qu'ils soient, de l'État prédécesseur. Voir Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'États* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F.68.V.5), p. 84 et 85.

¹⁴ Sentence arbitrale relative à l'interprétation de l'article 260 du Traité de Versailles, arbitre M. Beichmann (*Publications 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. 467 et 468). Sur les treize questions posées à l'arbitre, une, la seconde, concernait la définition de l'« entreprise d'utilité publique », au sens de l'article 260 du Traité de Versailles.

¹⁵ Voir aussi la jurisprudence de la Commission de conciliation franco-italienne, et notamment le « Différend relatif à la répartition des biens des collectivités locales dont le territoire a été coupé par la frontière établie en vertu de l'article 2 du traité de paix. Décisions N^{os} 145 et 163, rendues respectivement en date des 20 janvier et 9 octobre 1953 » (Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XIII [publication des Nations Unies, numéro de vente : 64.V.3], p. 501 à 549).

Voir aussi la jurisprudence du Tribunal des Nations Unies en Libye, et notamment la sentence du 27 juin 1955 relative au caractère public d'établissements, sociétés et associations.

Voir aussi, quoique le problème ne se soit pas posé de la même manière, la sentence arbitrale du professeur Keller, relative à la division du canton de Bâle en deux demi-cantons en exécution de la décision de la Diète fédérale de 1833 (P. Guggenheim, *Traité de droit international public*, Genève, Librairie de l'Université Georg et Cie S.A., 1953, t. I, p. 467).

¹⁶ Sentence citée dans la note 1. L'enjeu, disputé par l'Italie et la France, était l'hospice du Petit-Saint-Bernard et le jardin botanique de la Chanousie, également au Petit-Saint-Bernard. Ils étaient situés avant la seconde guerre mondiale en territoire italien, devenu territoire français après le traité de paix avec l'Italie.

au sens de l'annexe XIV du Traité de paix avec l'Italie, a observé que « la doctrine et la pratique en matière de succession d'États, en cas d'absence d'une règle explicite, *admettent l'applicabilité des règles de l'État cédant** qui transfère ses biens à l'État cessionnaire [...] »

C'est le problème de cette applicabilité du droit interne qu'il convient à présent d'examiner.

III. — RECOURS AU DROIT INTERNE

9) Plusieurs questions se posent ici : a) faut-il appliquer le droit interne de l'État successeur ou celui de l'État prédécesseur? ; b) faut-il recourir au droit de l'État prédécesseur ou à celui en vigueur dans le territoire concerné par le changement de souveraineté? ; c) quelle valeur doit-on donner aux exemples où l'application du droit de l'État successeur a cependant prévalu? ; d) quels effets reconnaître aux modifications apportées *in extremis* par l'État prédécesseur à sa législation applicable aux biens publics?

A. — *Législation de l'État prédécesseur ou droit de l'État successeur*

10) Le Rapporteur spécial confesse son embarras pour désigner laquelle des deux législations devra recevoir application pour la détermination de la consistance des biens publics. Décider que c'est celle de l'État prédécesseur paraît logique, mais expose à élaborer une règle qui risque de souffrir des entorses nombreuses et fréquentes de la part d'une pratique qui, on le verra plus loin, lui est rebelle. Ce serait donc ériger une règle illusoire et sans portée réelle. Admettre au contraire l'applicabilité de la législation de l'État successeur, c'est pour ainsi dire rendre inutile toute codification de la matière, puisque ce serait laisser à cet État la liberté de préciser lui-même quels biens publics doivent lui être dévolus. L'expérience a souvent montré, en effet, que c'est l'État successeur, surtout dans l'annexion, qui impose sa définition des biens publics. Dans de tels cas, il s'affranchit même de son droit public interne propre quand il le juge trop restrictif dans la détermination des biens publics. C'est ainsi la liberté totale pour l'État successeur.

11) Compte tenu de cette situation, et à titre provisoire, le Rapporteur spécial propose que le droit interne de référence soit celui de l'État prédécesseur. Mais il n'ignore pas que cette règle a reçu des coups de boutoir d'une pratique dont il rappellera plus bas, par divers échantillons, la persistance. C'est la seule position logique, même si la réalité concrète la contrarie.

12) En effet, sauf si l'on veut recourir au droit international lui-même (qui viendrait, par une norme imposable à tous les États, déterminer uniformément les biens publics — ce qui serait impraticable et aurait des conséquences inacceptables pour les États —), il faudra logiquement recourir au droit interne de l'État prédécesseur : le successeur est dévolutaire de biens déterminés selon la « règle du jeu » qui régissait ces biens.

Ce qui est en jeu, ce sont les biens publics de l'État *prédécesseur*. Pour les identifier en fait, il est à la fois

normal et inévitable de se référer à la *lex rei sitae*¹⁷. Les biens de l'État prédécesseur susceptibles de dévolution sont les biens qui, selon la législation de cet État, lui appartenaient. C'est un truisme.

13) Mais, bien entendu, sitôt que le droit interne de l'État prédécesseur a rempli sa fonction de détermination des biens publics, il s'éclipse devant l'ordre juridique de l'État successeur. Ce dernier, une fois faite la qualification des « marécageux » biens aux fins de dévolution, reprend son pouvoir souverain de modifier s'il le désire la situation juridique des biens à lui dévolus¹⁸.

B. — Législation de l'État prédécesseur ou législation du territoire affecté par le changement de souveraineté

14) La formule proposée dans le projet d'article vise le droit interne non de l'État prédécesseur, mais du territoire abandonné par cet État. La précision est en effet nécessaire. Dans différents cas de succession, il peut arriver que le droit public interne en vigueur dans le territoire ne soit pas nécessairement identique au droit en vigueur dans l'État prédécesseur. Le fait est parfaitement visible dans le *cas de la décolonisation* : la législation qui régissait le territoire devenu indépendant est une législation coloniale propre à lui et non en vigueur dans la métropole, c'est-à-dire dans ce qui deviendra l'État prédécesseur au moment de l'indépendance. La nature et la consistance des biens publics dans le nouvel État doit alors s'apprécier en fonction du droit public en vigueur dans la colonie, et non par rapport à celui qui est appliqué dans la métropole. Des différences substantielles — du reste pas toujours à l'avantage de l'État successeur — existent effectivement.

15) De même dans des *cas d'annexion partielle*, le même problème peut se produire. L'Alsace-Lorraine, par exemple, qui a subi divers changements de statut, a fini par posséder une législation propre, que les divers États successeurs ont respectée dans une certaine mesure. Et c'est par référence à cette législation du territoire annexé par l'Allemagne, repris par la France, et non par référence au droit public de l'un de ces deux États successeurs, que l'on a apprécié la situation juridique de certains biens.

¹⁷ Une sentence arbitrale a eu l'occasion de déterminer la consistance du domaine public, ou plus exactement de dire si des « étangs et terrains marécageux » (en espagnol « *pantanos* ») situés dans la zone espagnole du Maroc faisaient partie du domaine public marocain par application de la législation marocaine (sentence arbitrale rendue par Max Huber à La Haye le 1^{er} mai 1925 dans l'affaire, opposant l'Espagne au Royaume-Uni, dite des « Biens britanniques au Maroc espagnol ». Réclamation N° 11, Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. II [publication des Nations Unies, numéro de vente : 1949.V.1], p. 672 à 674).

¹⁸ Arrêt N° 865 de 1926 de la Cour d'appel d'Athènes, *Thémis*, t. 38, p. 408, et *Journal du droit international*, Paris, 1929, t. 56, p. 494. Par le Traité d'Athènes, du 21 juin 1832, entre la Turquie et les puissances protectrices de la Grèce, les sources médicamenteuses d'Edipos, en Eubée, devinrent propriété de la Grèce parce que, selon le droit ottoman, elles faisaient partie du domaine public de l'État turc. Mais selon le droit des Pandectes, droit hellénique en vigueur après la cession, ces sources font partie du domaine privé. Le caractère d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité qu'elles avaient dans le droit ottoman ne pouvait dès lors plus être invoqué.

Il paraît donc plus exact de recourir au droit interne du territoire concerné par le changement de souveraineté.

16) Une exception devra cependant apparaître dans un cas. Lorsqu'un terme est mis à une union d'États qui pouvait avoir existé sous la forme d'une confédération ayant laissé à chacun des États un particularisme législatif net, il est évident que les biens publics laissés à chaque successeur seront définis non seulement par référence au droit interne de chaque État confédéré (pour la restitution des biens de chaque État), mais aussi par application du droit public de la confédération (pour le partage des biens communs à celle-ci). Mais, au fond, l'une et l'autre législations peuvent être considérées comme législation des États prédécesseurs.

C. — Exemples d'application du droit de l'État successeur

17) Le Rapporteur spécial n'ignore pas que la qualification des biens publics selon la législation du territoire a pu ne pas lier dans certaines circonstances l'État, lequel y a substitué sa propre appréciation. Ces cas de pratique diplomatique ont même parfois donné lieu à des décisions de juridictions internationales. Le problème est de savoir si la valeur de ces précédents est telle qu'ils ruinent la règle proposée par le Rapporteur spécial. Exposons-les d'abord.

1. Affaire des hôpitaux des missions protestantes anglaises à Madagascar¹⁹

18) Des hôpitaux avaient été construits à Madagascar au XIX^e siècle par des missions protestantes autorisées à cet effet par un contrat passé avec les pouvoirs publics malgaches. Par la suite, la reine Ranavalona avait tenté à la fin du siècle, à la suite de l'établissement du protectorat français (1886-1896), d'expulser ces missions. Lorsque l'annexion se substitua au protectorat, en 1896, le problème de la succession de la France à ces hôpitaux se posa. Au regard de la législation interne du territoire concerné par le changement, c'est-à-dire du droit public malgache de l'époque, ces hôpitaux ne constituaient pas des « biens publics ». Mais le Gouvernement français avait estimé ne pas pouvoir être lié par une telle qualification, motif pris de ce qu'elle contrariait son ordre public interne, qui reconnaissait à l'État la propriété de tous les « édifices religieux »²⁰. Deux avis furent émis, les 22 mars 1897 et 2 février 1898, par les juristes de la Cou-

¹⁹ Voir notamment G. Gidel, *Des effets de l'annexion sur les concessions*, Paris, 1904 (thèse), p. 248 ; H. Mosler, *Wirtschaftskonzessionen bei Änderungen der Staatshoheit*, Stuttgart, W. Kohlhammer Verlag, 1948, p. 183 ; D. P. O'Connell, *The Law of State Succession*, Cambridge, University Press, 1956, p. 111 et 112 ; *id.*, *State Succession in Municipal Law and International Law*, Cambridge, University Press, 1967, vol. I : *Internal Relations*, p. 203 ; Ch. Rousseau [rédigé d'après les notes et avec l'autorisation de], *Cours de droit international public. — Les transformations territoriales des États et leurs conséquences juridiques*, Paris, Les cours de droit, 1964-1965, p. 128 et 129.

²⁰ S'agissait-il d'« édifices religieux », c'est-à-dire de lieux destinés au culte, ou au contraire d'édifices élevés par des religieux ?

ronne britannique, consultés par leur gouvernement. Ils critiquèrent la position française, qui ne fut pas modifiée²¹.

2. Biens « habous » en Algérie

19) Il existait en Algérie, outre des biens publics et des biens privés, comme dans tout pays, des biens particuliers — dits « biens habous » — destinés à des fondations pieuses. Un particulier avait la possibilité de mettre, pour une durée laissée à sa discrétion, et parfois pour toujours, l'usufruit de sa propriété à la disposition de fondations à caractère religieux. Ces biens, d'une valeur considérable, devenaient de la sorte inaliénables et imprescriptibles, et leur produit, géré par la communauté religieuse, était obligatoirement destiné à des œuvres pies, telles que l'entretien et la gestion d'édifices religieux, d'établissements d'enseignement confessionnel, ou des activités culturelles en Algérie, ainsi qu'aux Lieux saints de l'Islam, à la Mecque et Médine. Parfois aussi le produit était consacré à une œuvre de charité ou à un objet d'utilité publique.

Divers textes français²² prononcèrent, après l'occupation

²¹ D'une manière générale, le Gouvernement français à Madagascar ne s'est pas estimé lié (vis-à-vis des États étrangers comme vis-à-vis du royaume malgache annexé) par le droit public malgache, qui régissait le domaine de l'État au moyen de règles coutumières ou écrites (Code de 1881 relatif aux forêts et ouvrages d'utilité publique, canaux, digues...). La jurisprudence a dû opérer par la suite des classifications des biens de ce domaine. Voir E. Coquet, *Le domaine public colonial*, Poitiers, Imprimerie « L'Union », 1905 (thèse, droit); et Cour de Tananarive, 17 avril 1901, *Recueil général de jurisprudence, de doctrine et de législation coloniale. La Tribune des colonies et des protectorats*, 1902, 1^{re} partie, p. 283.

Dans un autre cas, un peu plus particulier cependant puisqu'il s'agissait du retour en 1918 de l'Alsace-Lorraine à la France, le Conseil d'État avait écarté la législation de l'État prédécesseur pour retenir, conformément à la seule législation française, le caractère domaniale de bâtiments, voies et dépendances d'une gare et annuler même les droits acquis d'un particulier (C.E., 5 décembre 1952, *Haydt*, Sirey, 1954, 3^e part., p. 21, note Alain Plantey).

Voir cependant le recours fait au droit local du territoire lorsqu'il permettait la dévolution de tout le sol : Cour d'appel de l'Afrique-Occidentale française, arrêt du 8 février 1907, Daour Diop et autres c. État français (Sirey, 1908, 2^e part., p. 209) :

« L'État est aujourd'hui substitué dans le Cayor à tous les droits des Damels et il a comme ces derniers la pleine propriété des territoires sur lesquels s'étend sa souveraineté [...]. La constitution du sol est [...] ce qu'elle était à l'origine, et c'est à l'ancienne coutume qu'il faut se reporter pour déterminer l'étendue des droits des indigènes * [...]. La terre appartient au souverain et les habitants n'ont qu'un droit de jouissance précaire et révocable [...]. [D'où] le Gouvernement français est seul aujourd'hui propriétaire de toutes les terres, de tout le sol de ce royaume. »

²² Voir notamment l'arrêté du Général en chef du 8 septembre 1830 « portant détermination des biens du domaine » (R. Estoublon et A. Lefebvre, *Code de l'Algérie annoté* [1830-1895], Alger, A. Jourdan, édit., 1896, p. 1 et 2), art. 1^{er} :

« Toutes les maisons, magasins, boutiques, jardins, terrains, locaux et établissements quelconques occupés précédemment par le dey, les beys et les Turcs sortis du territoire de la Régence d'Alger, ou gérés pour leur compte, ainsi que ceux affectés, à quelque titre que ce soit, à la Mecque et Médine, rentrent dans le domaine public et seront régis à son profit * »

Voir aussi l'arrêté du Général en chef du 7 décembre 1830 « portant attribution au domaine des revenus de tous les établissements affectés à La Mecque et Médine, aux mosquées ou ayant d'autres affectations spéciales » (*ibid.*, p. 2); l'arrêté du Ministre de la guerre du 23 mars 1843 « portant que les recettes et les dépenses des établis-

sements religieux seront rattachés au budget colonial de l'Algérie » (*ibid.*, p. 48 et 49); l'arrêté du Gouverneur général de l'Algérie du 3 octobre 1848 « portant réunion au domaine de l'État des immeubles appartenant aux mosquées, marabouts, zaouias et en général à tous les établissements religieux musulmans » (*ibid.*, p. 113 et 114); la loi du 16 juin 1851 « sur la consuetudine de la propriété en Algérie » (*ibid.*, p. 135 à 142), art. 4, par. 2.

3. Restauration de l'État polonais

20) Mort quatre fois, l'État polonais a chaque fois ressuscité, malgré la conquête, l'occupation et le partage²⁴. Après le troisième partage (1795), la Pologne a perdu son existence politique propre pendant cent vingt-quatre ans, jusqu'au 11 novembre 1918, où la restauration de l'État polonais fut proclamée. Le premier acte du président Pilsudski, dès sa sortie de la prison de Magdebourg, fut de notifier en 1918 aux Alliés la *renaissance* de l'État polonais.

Les juridictions polonaises ont toujours estimé que la Pologne n'a pas « succédé » aux divers États qui l'avaient démembrée, et que c'est par un acte de sa souveraineté propre qu'elle s'est restaurée. De la sorte elle a « repris » possession des biens publics sans se soucier d'en déterminer la consistance par référence à la législation des États qui l'avaient précédée dans l'exercice de la souveraineté sur son territoire²⁵. Le cas politique de la Pologne

sements religieux seront rattachés au budget colonial de l'Algérie » (*ibid.*, p. 48 et 49); l'arrêté du Gouverneur général de l'Algérie du 3 octobre 1848 « portant réunion au domaine de l'État des immeubles appartenant aux mosquées, marabouts, zaouias et en général à tous les établissements religieux musulmans » (*ibid.*, p. 113 et 114); la loi du 16 juin 1851 « sur la consuetudine de la propriété en Algérie » (*ibid.*, p. 135 à 142), art. 4, par. 2.

²³ La même situation s'est produite aussi en Libye annexée. L'État successeur italien avait incorporé à son domaine ces biens « habous », qui furent par la suite restitués à la Libye indépendante : voir résolution 388 (V) de l'Assemblée générale des Nations Unies, en date du 15 décembre 1950, intitulée « Dispositions économiques et financières relatives à la Libye ».

De même les différents traités de cession de territoires de l'Empire ottoman, notamment à la Bulgarie, à la Grèce, etc., au XIX^e siècle, n'ont pas toujours respecté la nature de ces biens habous telle que la connaissait le droit interne de l'État cédant. (Cf. M. Costes, *Des cessions de territoires envisagées dans leur principe et dans leurs effets relatifs au changement de souveraineté et de nationalité*, Paris, Rivière et Cie, édit., 1914 [thèse], p. 77 à 91).

²⁴ Premier démembrement de la Pologne par le Traité de Saint-Petersbourg (entre la Russie, la Prusse et l'Autriche) des 14-25 juillet 1772 et divers autres traités de Varsovie de 1773, 1775 et 1776. Deuxième démembrement par le Traité de Saint-Petersbourg des 12-23 janvier 1793. Troisième partage par le Traité de Saint-Petersbourg des 13-24 octobre 1795. (Tous ces traités se trouvent commodément regroupés, en version anglaise, dans : F. Israel, *op. cit.*, p. 351 à 424.) La quatrième et dernière disparition de l'État polonais remonte à 1939, pendant la seconde guerre mondiale (voir K. Marek, *Identity and Continuity of States in Public International Law*, Genève, Librairie E. Droz, 1954, chap. IX, p. 417 à 546).

²⁵ Voir ci-dessous par. 31 et 32. La Pologne a considéré comme biens publics même des biens privés et n'a pas reconnu l'existence des droits acquis pendant les périodes de partage. Le bétail des troupes d'occupation allemandes dans une propriété privée de la région de Varsovie est un bien public polonais (Cour suprême de Pologne, arrêt du 3 mars 1923, affaire Graffowa et Wolanowski c. Ministère polonais de l'agriculture et des terres domaniales, dans J. Fischer et H. Lauterpacht, *Annual Digest of Public International Law Cases, 1923 to 1924* [Londres], 1933, cas n° 26, p. 55 à 57). Des baraques pour réfugiés, construites par un particulier sous l'empire de la souveraineté autrichienne ont été jugées propriété de l'État polonais (Cour suprême de Pologne, arrêt du 25 janvier 1927, affaire Knoll c. Trésor de l'État polonais dans A. D. McNair et H. Lauterpacht, *Annual Digest of Public International Law Cases, 1927 and 1928* [Londres], 1931, note au bas de la page 75).

est quelque peu particulier et ces positions jurisprudentielles en sont l'expression.

4. *Affaire des forêts du Rhodope central opposant la Grèce à la Bulgarie*²⁶

21) Un différend avait opposé la Grèce à la Bulgarie quant à l'application de l'article 181 du Traité de Neuilly de 1919²⁷ à certaines forêts situées dans un territoire cédé par la Turquie à la Bulgarie en 1913. Cet article 181 précisait que les transferts de territoires décidés par le Traité de Neuilly ne porteraient pas atteinte aux *droits privés* garantis par les traités antérieurs de 1913-1914 passés entre la Turquie et la Bulgarie ou entre la Turquie et la Grèce et la Serbie. Le Gouvernement bulgare avait mis fin dans le Rhodope central, territoire à lui cédé par la Turquie, à une concession d'exploitation de forêts accordée naguère par la puissance publique turque à une société dont les propriétaires étaient devenus grecs après la première guerre mondiale. L'affaire donna lieu à arbitrage.

22) La Bulgarie soutint devant l'arbitre l'inapplicabilité de l'article 181, qui était relatif aux droits privés, à l'espèce présente, qui, selon elle, intéressait des *biens publics*. Pour ce faire, le Gouvernement bulgare s'est référé à la législation de l'État prédécesseur pour invoquer le caractère public des forêts du territoire. Il estimait qu'aucun particulier « n'aurait pu, *selon le droit ottoman**, acquérir la pleine propriété de ces forêts, qui auraient eu le caractère de biens publics sur lesquels les particuliers n'auraient pu posséder que des droits de jouissance très limités²⁸ ». Ces forêts, qui faisaient partie du domaine public de la Turquie, avaient donc été incorporées dans celui de la Bulgarie²⁹.

23) L'espèce est ici exposée dans l'un de ses aspects seulement, en rapport avec cette référence par l'État successeur au droit interne de son prédécesseur pour la détermination des biens publics. Quant au fond de l'affaire proprement dit, il importe peu en définitive, au point de vue où nous nous plaçons, que l'arbitre n'ait pas suivi, à juste titre d'ailleurs, l'argumentation bulgare³⁰.

A vrai dire, dans cette affaire, la jurisprudence internationale ne s'est pas prononcée contre le recours au droit interne de l'État prédécesseur pour la détermination des biens publics. Le problème posé à l'arbitre était, quant à

son fond, différent. Tel n'était pas le cas dans une décision du Tribunal des Nations Unies en Libye³¹.

5. *Affaire des enti pubblici en Libye*

24) Par l'effet de l'article 1^{er} de la résolution 388 (V) de l'Assemblée générale des Nations Unies, en date du 15 décembre 1950, la Libye devait recevoir « sans paiement, les biens meubles et immeubles situés en Libye dont le propriétaire [était] l'État italien, en son nom propre ou au nom de l'administration italienne de la Libye ». La même résolution créa un Tribunal des Nations Unies compétent pour trancher les différends relatifs à son interprétation ou à son exécution.

Le tribunal, dans sa sentence du 27 juin 1955, devait apprécier quels biens de société, d'établissements ou d'associations, avaient un *caractère public*. L'agent du Gouvernement italien avait soutenu que le tribunal devait décider du caractère « *d'ente pubblico* » dans le sens strict du mot et en se conformant à la législation italienne, c'est-à-dire à celle de l'État prédécesseur.

25) Le tribunal a écarté cette opinion en ne se déclarant « *pas lié par la législation et la jurisprudence italiennes* ». Le tribunal examinera donc cette question en appréciant librement les divers éléments de chaque cas particulier³². Il a pris cette position, qui rejette le recours au droit interne de l'État prédécesseur, parce que la terminologie employée dans la résolution permettait de conclure « que les rédacteurs [...] ont à dessein choisi une expression d'un sens général et plus large que celui que le terme « *ente pubblico* » a en droit italien³³ ».

6. *Affaire des biens de l'ordre de Saint-Maurice et Saint-Lazare au Petit-Saint-Bernard*

26) Dans sa décision précitée, du 26 septembre 1964³⁴, la Commission de conciliation franco-italienne avait appliqué la loi interne de l'Italie, État cédant, pour refuser la dévolution à la France de l'hospice du Petit-Saint-Bernard et du jardin botanique de la Chanousie. Mais le troisième membre de la Commission³⁵ avait émis une opinion dissidente et souligné « l'impossibilité

²⁶ Affaire des forêts du Rhodope central, Grèce c. Bulgarie, arbitre : Osten Undén (Suède), sentence au fond : 29 mars 1933 (Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. III [publication des Nations Unies, numéro de vente : 1949.V.2], p. 1405 à 1436).

²⁷ Cité dans *ibid.*, p. 1416 et 1417.

²⁸ *Ibid.*, p. 1412.

²⁹ Une lettre du Ministre de l'agriculture de la Bulgarie, en date du 20 septembre 1918, notifia la décision définitive de traiter les forêts litigieuses comme forêts domaniales. Le Gouvernement bulgare estimait que « selon la législation turque, les forêts avaient le caractère de domaines publics » (*ibid.*, p. 1423).

³⁰ L'arbitre s'était prononcé pour le respect conventionnel de la concession accordée (elle pouvait parfaitement l'être même sur un domaine reconnu public) par application de la législation du prédécesseur, et a condamné la Bulgarie à verser à la Grèce une indemnité de 475 000 leva-or.

³¹ Cf. M. Grawitz, « Chroniques - Jurisprudence internationale : Tribunal des Nations Unies en Libye, sentence du 27 juin 1955 », dans *Annuaire français de droit international*, I, 1955 (Paris), p. 282 à 290. L'auteur devait écrire à cette occasion : « Le domaine public [...] passe de l'État annexé à l'État annexant. Mais les difficultés commencent lorsqu'on en vient aux définitions... » (*ibid.*, p. 289).

« Les définitions ne concordent pas forcément et, contrairement à l'opinion de l'agent du Gouvernement italien, c'est en général, dans ce cas, la *définition de l'État annexant qui prévaut* ». Exemple de l'annexion de la Savoie par la France. Les cours d'eau non navigables ni flottables faisaient dans la loi sarde partie du domaine public. Ils n'en font pas partie dans la loi française » (*ibid.*, p. 289, note 4).

³² 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 [publication des Nations Unies, numéro de vente : 63.V.3], p. 390).

³³ *Ibid.*

³⁴ Cf. ci-dessus par. 6 et 8.

³⁵ Il s'agissait de M. G. Perier de Féral, conseiller d'État français

de se placer dans le cadre de la législation italienne [...], dont rien de concluant ne peut être tiré », eu égard aux contradictions auxquelles la notion très subtile de biens d'États et surtout de biens parastataux se prête en droit italien. Il estimait en conséquence qu'« on est nécessairement conduit à procéder, indépendamment de la législation italienne, à une analyse cas par cas ». En ce sens, la solution qu'il préconisait n'était pas différente de celle qu'a retenue le Tribunal des Nations Unies en Libye dans l'affaire des « *enti pubblici* » rapportée ci-dessus³⁶.

7. Affaire de l'Université Peter Pázmány³⁷

27) Le 30 décembre 1923, l'Université de Budapest, se fondant sur diverses dispositions du Traité de Trianon³⁸, introduisit devant le tribunal arbitral mixte hungaro-tchécoslovaque une instance contre le Gouvernement tchèque à l'effet de faire lever la saisie opérée par ce gouvernement sur les biens qui, selon cette université, lui appartenaient, mais étaient situés sur des territoires cédés par la Hongrie à la Tchécoslovaquie. La sentence rendue par le tribunal fut frappée d'appel devant la Cour permanente de justice internationale³⁹.

28) On lit dans l'arrêt de la Cour :

Le Gouvernement tchécoslovaque soutient que [...] l'article 250 [du Traité de Trianon] viserait seulement les biens, droits et intérêts *privés* *. Les biens, droits et intérêts qui, selon la loi locale — soit, dans le cas actuel, selon le droit hongrois maintenu en vigueur dans le territoire où sont situés les biens litigieux devant le tribunal —, n'auraient pas le caractère de biens, droits et intérêts *privés* *, ne tomberaient pas sous l'application de l'article 250 [...].

Selon les observations présentées par l'agent du Gouvernement hongrois devant la Cour, la distinction entre biens publics et biens privés serait inconnue du droit hongrois ; pour autant qu'ils sont l'objet du droit privé de propriété, tous les biens seraient des biens privés, même si le droit de propriété appartient à l'État ou à des corporations territoriales de droit public. Si tel était vraiment le cas, la thèse du Gouvernement tchécoslovaque manquerait de base d'après ses termes mêmes.

La Cour, cependant, n'a pas besoin de se fonder sur l'interprétation du droit hongrois *. Il lui suffira de constater que la distinction entre biens publics et biens privés, au sens de la thèse soutenue par le Gouvernement tchécoslovaque, n'est ni reconnue ni appliquée par le Traité de Trianon⁴.

29) Il est exact que la compétence de la Cour était liée par le traité en cette matière. L'article 191 du Traité de Trianon décidait le transfert aux États successeurs des biens et propriétés du Gouvernement hongrois en précisant qu'ils comprenaient

les biens de l'ancien royaume de Hongrie et les intérêts de ce royaume dans les biens indivis appartenant à la monarchie austro-hongroise,

³⁶ Voir par. 24 et 25.

³⁷ Arrêt du 15 décembre 1933, Appel contre une sentence du tribunal arbitral mixte hungaro-tchécoslovaque (Université Peter Pázmány c. État tchécoslovaque), dans *C.P.J.I.*, série A/B, n° 61, p. 208 à 262.

³⁸ G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Leipzig, Librairie Th. Weicher, 1924, 3^e série, t. XII, p. 423.

³⁹ Conformément à l'article X de l'Accord II signé à Paris le 28 avril 1930 par certaines puissances signataires du Traité de Trianon ainsi que par la Pologne. Pour le texte de cet article, voir *C.P.J.I.*, série A/B, n° 61, p. 220.

⁴⁰ *C.P.J.I.*, série A/B, n° 61, p. 236 et 237.

ainsi que toutes les propriétés de la Couronne et que tous les biens privés de l'ancienne famille souveraine d'Autriche-Hongrie.

S'il est vrai que les biens dévolus aux États successeurs sont de la sorte limitativement spécifiés, il n'empêche que l'argumentation de la cour pour écarter l'application du droit hongrois comme superflue est insuffisante. La spécification des biens est faite très simplement, selon la Cour, « non par rapport à la nature publique ou privée des biens, mais uniquement par rapport à la personne à laquelle ces biens appartenaient *⁴¹ ». Quoique l'article se réfère au critère des personnes titulaires de ces droits, il n'en demeure pas moins qu'il est difficile, voire impossible, de s'abstraire en pratique du droit hongrois pour déterminer, en présence d'un bien, non point son caractère public — puisque c'est superflu au regard de l'article 191 du Traité de Trianon —, mais son appartenance au gouvernement, puisque c'est ce critère personnel qui est retenu par ledit article.

30) De toutes les façons, il fallait en revenir à l'appréciation du droit hongrois, et du reste la Cour, malgré son affirmation, a examiné (tout comme l'avait fait le tribunal arbitral mixte) très minutieusement et très longuement⁴², au regard du droit de l'État hongrois cédant, le transfert de propriété sur les biens revendiqués par l'Université et appelés « Fonds universitaire ». La Cour a estimé en conséquence que ces biens étaient devenus la propriété de l'Université après acte de donation du 13 février 1775 de la reine Marie-Thérèse. Ils n'étaient plus des biens publics de la monarchie austro-hongroise, lesquels seraient tombés sous le coup de l'article 191 du Traité de Trianon, qui en prévoyait la dévolution à l'État successeur en tant que biens d'État.

8. Position de l'État successeur dans l'affaire des « *Oberschlesische Stickstoffwerke* » et « *Bayerische Stickstoffwerke* » (usine de Chorzow)⁴³

31) Le Gouvernement polonais — qui, conformément au Traité de Versailles, a succédé à l'Allemagne en Haute-Silésie — avait promulgué, le 14 juillet 1920⁴⁴, une loi ultérieurement introduite en Haute-Silésie polonaise par la loi du 16 juin 1922. L'exposé des motifs de la loi de 1920, présenté à la Diète de Varsovie, s'exprimait ainsi :

La définition de ce qui, en vertu du traité, a passé à la République polonaise n'est pas si précise qu'elle écarte tout doute sur ce que l'on peut classer dans les biens et propriétés [...]. L'interprétation que le Gouvernement prussien donne aux termes « biens et propriétés » est erronée [...]. La Commission des réparations décidera définitivement comment les termes « biens et propriétés » sont à comprendre [...]. Mais cette voie serait à plusieurs égards peu pratique [...]. C'est seulement une loi votée par la Diète qui peut y remédier radicalement *.

⁴¹ *Ibid.*, p. 237.

⁴² *Ibid.*, p. 222 à 226, 233 à 236, 240 à 242 et *passim*.

⁴³ *C.P.J.I.*, série A, n° 6 et 7.

⁴⁴ Loi du 14 juillet 1920 « concernant le transfert des droits du Trésor allemand et des membres des maisons régnantes allemandes au Trésor de l'État polonais », *Journal des lois de la République polonaise*, 1920, n° 62.

Ainsi, l'État successeur a émis ici la prétention d'écarter la définition internationale conventionnelle des biens publics, de tenir pour suspecte pour cause d'erreur la définition fournie par le droit interne de l'État prédécesseur, et de substituer au tout non pas même son propre droit interne d'État cessionnaire, mais une législation de circonstance *ex post*. Le Gouvernement polonais, à défaut d'un accord d'interprétation entre l'Allemagne et la Pologne, se reconnaissait en effet compétent « pour l'interprétation (du Traité de Versailles) dans les limites de l'État polonais [...] suivant les principes de souveraineté »⁴⁵.

32) On se souvient du fond de l'affaire. La démarche de la Pologne s'expliquait par l'inquiétude où l'avaient mise divers actes d'aliénation de biens publics effectués par l'Allemagne à la veille du transfert du territoire et qu'elle avait suspectés d'entraîner la diminution du patrimoine à céder.

On sait aussi quelle était la position de principe de la Pologne. Celle-ci ne se considérait pas comme le successeur de l'Allemagne, mais comme *restaurée* en tant qu'État souverain ayant recouvré par lui-même sa compétence internationale. La législation polonaise s'inspirait de cette conviction que l'État avait ressuscité de lui-même et n'avait pas d'attache ombilicale avec l'État prédécesseur⁴⁶.

33) Il est probable que d'autres exemples d'application du droit interne de l'État successeur peuvent être trouvés. On bornera cependant là cette illustration. On observera que la jurisprudence internationale n'a pas toujours épousé cette position de l'État successeur. Toutefois, elle a rarement discuté du problème en lui-même de l'applicabilité du droit interne de cet État, et est parvenue à rejeter l'argumentation de celui-ci en se fondant sur d'autres moyens propres aux circonstances de chaque affaire. Par ailleurs, lorsque les juridictions internationales ont dû écarter dans certains cas le recours à la législation de l'État prédécesseur, c'est parce qu'elles étaient tenues d'appliquer diverses dispositions conventionnelles ou résolutions d'organisations internationales qui liaient leur compétence.

34) De toute manière, on ne peut nier le fait que la pratique internationale est assez incohérente et qu'un effort de clarification s'impose. C'est pourquoi le Rapporteur spécial a proposé à titre provisoire dans son projet d'article qu'il soit recouru en principe à la législation de l'État prédécesseur pour la détermination des biens publics, mais qu'il soit fait le cas échéant exception à la règle lorsque celle-ci risquerait d'apporter une contrariété grave à l'ordre public de l'État successeur. Cela possède le mérite, certes, de rendre mieux compte d'une pratique disparate et de la discipliner quelque peu, mais l'on ne peut se cacher l'inexistence d'un critère objectif de la « contrariété grave » — ni même de « l'ordre public ».

⁴⁵ Contre-mémoire du Gouvernement polonais, *C.P.J.I.*, série C, n° 11, vol. II, p. 670.

⁴⁶ Voir ci-dessus par. 20.

35) Un autre problème se pose. Il consiste à savoir si le droit de l'État prédécesseur doit être appliqué sans restriction ou s'il convient de ne tenir aucun compte des modifications que cet État serait tenté de lui apporter à la veille du transfert du territoire. C'est le problème de ce que le Rapporteur spécial a appelé dans son premier rapport la « période suspecte »⁴⁷.

D. — *Limites de l'applicabilité du droit de l'État prédécesseur : sort de la législation de la « période suspecte »*

36) On se bornera ici au rappel de l'affaire déjà citée de l'*usine de Chorzow* ainsi que de celle des *colons allemands en Haute-Silésie*. On citera très brièvement à la fin une espèce danoise.

1. *Affaire de l'usine de Chorzow*

37) Devant la Cour permanente de justice internationale, il n'était contesté ni par l'Allemagne ni par la Pologne que des biens-fonds situés en Haute-Silésie, à Chorzow, dans une usine d'azote à chaux et alentour, étaient la propriété publique du Reich allemand, *au regard du droit public germanique*. Lorsque la Haute-Silésie sous juridiction allemande fut transférée par le Traité de Versailles à la Pologne, le Reich allemand venait de conclure, le 24 décembre 1919, avec diverses sociétés privées allemandes des contrats qui transféraient la propriété de certains biens de l'usine à ces compagnies.

Les deux protagonistes avaient pris pour base le droit allemand, c'est-à-dire celui de l'État prédécesseur, pour déterminer si l'usine de Chorzow possédait la qualité de bien public. Mais le problème était de savoir si, entre la date de l'armistice du 11 novembre 1918 et la date à laquelle est intervenue la cession effective du territoire, l'État cédant pouvait apporter à sa législation des modifications qui aboutissaient en fait à diminuer la consistance des biens publics à céder⁴⁸. Dans le cas particulier, il n'avait d'ailleurs même pas été nécessaire, apparemment, de modifier ce droit interne : il avait suffi à l'État cédant de prendre des actes de disposition touchant son patrimoine. Cela pose en l'espèce le problème de la conformité d'un acte de droit privé allemand avec le droit international.

38) Le Gouvernement polonais avait estimé que la transaction opérée en 1919 était intervenue *in fraudem* à

⁴⁷ Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 106 et 107, doc. A/CN.4/204, par. 68 et 69. On rappellera ci-après quelques cas anciens. Quant à ceux qui concernent la décolonisation, on a relevé spécialement le cas du Congo anciennement belge, mais il n'en sera pas question sous cette rubrique, car d'autres développements lui seront consacrés dans le cadre de notre commentaire du projet d'article 8.

⁴⁸ La Convention d'armistice date du 11 novembre 1918 et le Protocole de Spa du 1^{er} décembre 1918. Le Traité de Versailles fut signé le 28 juin 1919, ratifié par l'Allemagne le 13 juillet 1919, promulgué et publié dans le *Reichsgesetzblatt* (Journal officiel allemand) le 16 juillet 1919, et est entré en vigueur le 10 janvier 1920. Les actes attaqués eurent lieu le 24 décembre 1919, c'est-à-dire après la signature et la ratification du Traité et quinze jours avant sa mise en vigueur.

l'égard de la Pologne. Le contre-mémoire du Gouvernement polonais s'exprimait ainsi :

Si le cédant, après avoir signé le traité de cession, et d'autant plus après la ratification dudit traité, avait entrepris une vente des objets les plus précieux de la propriété de l'État sur le territoire embrassé par la cession, et s'il avait placé la valeur desdits objets en dehors de ce territoire, sa conduite serait contraire au droit des gens, qui, en sa base même, doit se fonder sur la *bona fides* des parties contractantes⁴⁹.

La Convention d'armistice⁵⁰, notamment en son article XIX, alinéa 2, ainsi que le Protocole de Spa, du 1^{er} décembre 1918⁵¹, faisaient défense au Gouvernement allemand d'aliéner, concéder, hypothéquer les dépendances de son domaine public, notamment les chemins de fer, canaux, mines, bois, entreprises coloniales, industrielles ou commerciales qui lui appartenaient ou dans lesquelles il possédait des intérêts.

39) Le mémoire du Gouvernement allemand insistait sur l'exercice normal des attributs d'une souveraineté sur un territoire tant que celui-ci n'était pas transféré, et ajoutait :

Ce sont uniquement des opérations manifestement abusives qui sont inadmissibles, c'est-à-dire des opérations qui, sans être justifiées par des motifs sérieux de l'État cédant, poursuivent le seul but de nuire à l'État annexant, notamment des ventes en masse des propriétés d'État, effectuées dans le but susdit⁵².

Ce point de vue a été développé dans le plaidoyer pour l'Allemagne par le professeur Kaufmann, qui déclarait notamment :

Toute opération manifestement abusive de l'État démembré n'est pas admissible, mais [...] d'autre part, sont certainement légitimes et indubitablement valides toutes opérations que l'État cédant aurait raisonnablement effectuées si aucun changement de souveraineté n'était entré en considération, ou toute opération qu'il a effectuée en tant que *bonus paterfamilias*, précisément en vue du changement de souveraineté éventuel, soit pour créer des situations claires et nettes, *soit pour empêcher l'État annexant de préjudicier ses intérêts* * ou ceux de ses ressortissants⁵³.

40) Les points de vue allemand et polonais seraient certainement très voisins dans leur condamnation des manœuvres frauduleuses n'eût été la réserve contenue dans le dernier membre de phrase ci-dessus. Il est normal que l'État ne nuise pas à ses propres intérêts. Mais le critère de la sauvegarde des intérêts, s'il n'est pas appliqué de bonne foi, risque de justifier toutes les mesures car, par hypothèse, le transfert des biens publics constitue une obligation qui ne peut que préjudicier aux intérêts de l'État cédant.

41) Quoi qu'il en soit, la Cour a rejeté la thèse de la Pologne, en reconnaissant à l'Allemagne une souveraineté pleine sur le territoire à céder tant que la cession n'a pas eu lieu. Jusqu'au jour de celle-ci, c'était l'Allemagne qui exerçait pleinement toutes les compétences : le Traité de Versailles, a-t-elle décidé,

ne contient aucune défense d'aliénation et ne donne à l'État cessionnaire aucun droit de regarder comme nulles et non avenues des aliénations faites par l'État cédant avant le transfert de la souveraineté⁵⁴ [...]. L'Allemagne a conservé jusqu'au transfert effectif de la souveraineté le droit de disposer de ses biens, et *ce n'est qu'un abus de ce droit ou un manquement au principe de la bonne foi* * qui pourraient donner à un acte d'aliénation le caractère d'une violation du Traité; un tel abus ne se présume pas, mais il incombe à celui qui l'allègue de fournir la preuve de son allégation⁵⁵ [...]. De l'avis de la Cour, l'hypothèse d'un tel abus ne se vérifie pas dans le cas actuel⁵⁶.

42) Il semble donc bien que la décision de la Cour s'explique par le fait que la haute juridiction internationale n'a pas décelé d'intention frauduleuse dans le comportement allemand. Les engagements internationaux de l'Allemagne n'interdisaient pas à celle-ci la cessation d'une activité économique (l'exploitation de l'usine de Chorzow) qu'elle jugeait désavantageuse pour ses finances. *A contrario*, la Cour ne semble donc pas exclure la condamnation de l'État prédécesseur dont les actes viendraient à s'inspirer d'une intention frauduleuse.

2. Affaire des colons allemands de Haute-Silésie⁵⁷

43) Le même problème s'est posé dans l'affaire des colons allemands, résumée ainsi par la résolution du Conseil de la SDN du 3 février 1923 à l'intention de la Cour permanente de justice internationale :

Un certain nombre de colons anciens ressortissants allemands domiciliés dans les territoires polonais ayant appartenu à l'Allemagne ont obtenu la nationalité polonaise [...]. Ils occupent leurs terres en vertu des contrats (*Rentengutsverträge*) qui, bien qu'ils aient été conclus avec la Commission de colonisation allemande antérieurement à l'armistice du 11 novembre 1918, n'ont pas été avant cette date suivis d'une « *Aufassung* ». Le Gouvernement polonais, se considérant comme propriétaire légitime de ces terres en vertu de l'article 256 du Traité de Versailles, estime être en droit de procéder à l'annulation des contrats susdits [...]. Les autorités polonaises ne reconnaîtraient pas les baux qui avaient été consentis avant le 11 novembre 1918 par le Gouvernement allemand aux ressortissants allemands devenus aujourd'hui sujets polonais. Ces baux portent sur des domaines de l'État allemand transférés dans la suite à l'État polonais en vertu du Traité de Versailles, notamment de l'article 256⁵⁸.

44) Le Gouvernement polonais avait pris une loi du 14 juillet 1920 dite « loi d'annulation ». Cependant, l'affaire est différente de celle de l'usine de Chorzow, en ce qu'il s'agit ici de mesures allemandes prises non pas

⁵⁴ Dans son deuxième rapport, sur les droits acquis économiques et financiers et la succession d'États, le Rapporteur spécial a cru devoir émettre des réserves sur l'exactitude de l'expression « transfert » de souveraineté. Celle-ci est un attribut du droit international public attaché à la qualité d'État. Il n'y a pas « transfert » de souveraineté, mais *substitution* de souveraineté par extinction de l'une et création d'une autre (voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1969, vol. II, p. 77, doc. A/CN.4/216/Rev.1, par. 29 et suiv.).

⁵⁵ *C.P.J.I.*, série A, n° 7, p. 30.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 37.

⁵⁷ Avis consultatif du 10 septembre 1923 au sujet de certaines questions touchant les colons d'origine allemande, dans les territoires cédés par l'Allemagne à la Pologne, *C.P.J.I.*, série B, n° 6, p. 6 à 43.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 6 et 7.

⁴⁹ *C.P.J.I.*, série C, n° 11, vol. II, p. 632.

⁵⁰ G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Leipzig, Librairie Th. Weicher, 1923, 3^e série, t. XI, p. 172.

⁵¹ *Ibid.*, p. 185.

⁵² *C.P.J.I.*, série C, n° 11, vol. I, p. 375.

⁵³ *Ibid.*, p. 136 et 137.

pendant la « période suspecte », mais bien antérieurement à l'armistice du 11 novembre 1918.

L'article 1^{er} de la loi disposait :

Dans tous les cas où la Couronne, le Reich allemand, les États allemands, les institutions du Reich ou des États allemands, l'empereur d'Allemagne ou autres membres des maisons régnantes sont inscrits ou se trouvèrent inscrits depuis le 11 novembre 1918 dans les registres fonciers des anciennes provinces prussiennes — soit comme propriétaires, soit comme titulaires de droits réels —, les tribunaux polonais, se basant sur le Traité de paix de Versailles du 28 juin 1919, doivent, à la place des personnes susmentionnées inscrire d'office dans ces registres le Trésor de l'État polonais⁵⁹.

45) La Cour a estimé que la position prise par le Gouvernement polonais n'était pas conforme à ses engagements internationaux.

3. Affaire *Schwerdtfeger*

46) Dans une espèce jugée par la Cour suprême du Danemark, il fut décidé que l'État successeur était fondé à ne pas reconnaître la validité de la prorogation par l'État prédécesseur d'un bail sur une ferme terrienne, même si le bail était ancien. Car, selon la Cour, les prorogations de baux consenties dans l'optique ou en prévision d'un transfert imminent de territoire augmentent les droits du titulaire du bail aux dépens de l'État successeur et aboutissent à restreindre la portée de la cession prévue⁶⁰.

* * *

47) Dans la rédaction du projet d'article 1^{er}, tout au moins dans sa première version, on remarquera que le Rapporteur spécial a laissé le problème ouvert à la discussion en ne proposant aucune solution. La question est donc laissée provisoirement en suspens.

48) Pour terminer ce commentaire du projet de l'article 1^{er}, il conviendrait de fournir brièvement quelques explications sur la terminologie employée pour désigner le territoire qui passe sous une nouvelle souveraineté.

IV. — NOTION DE TERRITOIRE AFFECTÉ PAR LE CHANGEMENT DE SOUVERAINETÉ

49) On remarquera ici que l'on a essayé de choisir une expression aussi large que possible pour couvrir tous les cas de succession : absorption totale, décolonisation, annexion partielle, fusion, etc.

Nous avons soigneusement évité, dans ce projet comme dans les suivants, l'expression plus courte, plus commode, mais partiellement inexacte, de « territoire cédé ». L'arbitre Beichmann avait, dans une sentence relative à l'interprétation de l'article 260 du Traité de Versailles,

⁵⁹ *Ibid.*, p. 14.

⁶⁰ Cour suprême du Danemark, arrêt du 6 décembre 1923, Affaire *Schwerdtfeger* c. Gouvernement danois, dans J. Fischer et H. Lauterpacht, *Annual Digest of Public International Law Cases, 1923 to 1924* [Londres], 1933, cas n° 40, p. 82.

défini la cession d'un territoire comme la « *renonciation* * faite par un État en faveur d'un autre État aux *droits et titres* * que pourrait avoir au territoire en question le premier de ces États⁶¹ ». Une controverse a cependant éclaté autour de cette expression lorsqu'il s'est agi d'interpréter le traité de paix avec l'Italie, où elle figurait. Le Gouvernement italien avait notamment soutenu devant la Commission franco-italienne de conciliation que, par exemple, l'Éthiopie n'avait été ni « cédée » ni « transférée »⁶².

50) C'est pour couper court à toute discussion et pour comprendre tous les cas de succession que nous avons employé la formule neutre de « territoire affecté par le changement de souveraineté ».

Article 2. — Biens ressortissant à la souveraineté

Sont dévolus à l'État successeur, de plein droit et sans compensation, les biens qui ressortissent à la souveraineté sur le territoire.

Les biens propres de ce territoire entrent dans l'ordre juridique de l'État successeur.

COMMENTAIRE

1) Le projet d'article 2 soulève quatre questions : la première concerne une définition des « biens ressortissant à la souveraineté sur le territoire » ; la seconde se réfère à la pratique de la dévolution de ces biens ; la troisième est relative à la dévolution « de plein droit et sans compensation » ; la quatrième intéresse les biens propres du territoire. Nous allons examiner successivement ces quatre points.

I. — BIENS RESSORTISSANT À LA SOUVERAINETÉ SUR LE TERRITOIRE

2) Le Rapporteur spécial n'a pas trouvé d'expression satisfaisante pour désigner les biens à caractère public, qui, liés à l'*imperium* de l'État prédécesseur sur le territoire, ne sauraient à l'évidence demeurer propriété de cet État après le changement de souveraineté, c'est-à-dire après la disparition de cet *imperium*, précisément.

Beaucoup de ces biens, sinon la totalité d'entre eux, sont désignés dans certaines législations par la dénomination de biens « du domaine public ». Mais de nombreuses législations ignorent cette expression, dont le défaut d'universalité empêche de la retenir dans le projet d'article.

⁶¹ Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. I (publication des Nations Unies, numéro de vente : 1948.V.2), p. 443.

⁶² Commission de conciliation franco-italienne. Différend : interprétation et application des dispositions de l'article 78, paragraphe 7, du Traité de paix au territoire éthiopien — Décisions nos 176 et 201, rendues respectivement aux dates des 1^{er} juillet et 16 mars 1956. Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XIII (publication des Nations Unies, numéro de vente : 64.V.3), *passim*, et notamment p. 633 et p. 646 à 653.

3) La distinction entre domaine public et domaine privé n'est pas satisfaisante non seulement parce qu'elle n'existe pas dans tous les systèmes de droit, mais aussi parce qu'elle ne recouvre pas les biens publics de façon uniforme et identique d'un pays à l'autre. Il peut dès lors paraître peu satisfaisant pour l'esprit de décider, par exemple, que tous les biens du domaine public sont dévolus de plein droit et sans compensation au successeur, alors même que la consistance et la nature des biens que comprendrait ce domaine peuvent varier très considérablement. Plus décevante encore serait la solution selon laquelle l'État prédécesseur, pour certains auteurs conserverait son domaine privé, et pour d'autres ne le céderait à son successeur que moyennant indemnité. Il n'existe pas un critère de répartition uniforme des biens entre domaine public et domaine privé. On érigerait ainsi des règles qui ne recevraient pas en fait une application identique et dont le champ d'application varierait d'un pays à l'autre.

4) Ce que propose le Rapporteur spécial, en substituant à la notion de domaine public et de domaine privé celle de « biens ressortissant à la souveraineté », n'est peut-être pas sensiblement meilleur et peut encourir les mêmes reproches. Cette proposition n'épargne pas l'inconvénient de la recherche, toujours difficile, d'une définition de ces biens. Mais celle-ci, pour délicate qu'elle soit, est tout de même plus aisée à exprimer au plan international qu'une définition qui essaierait d'embrasser des notions variables et non communément admises, comme celles de domaine public et domaine privé.

On peut affirmer que les biens ressortissant à la souveraineté sur le territoire représentent l'aspect patrimonial de l'expression de la souveraineté interne de l'État. Certes, cette expression peut être différente selon les systèmes politiques, mais elle a la particularité de couvrir tout ce que l'État, selon la philosophie qui l'anime, considère comme une activité « stratégique », qui ne peut être confiée à un particulier.

L'État en vient à posséder, pour l'accomplissement de cette activité, des biens meubles et immeubles. Ce sont ces biens, dont il fait usage pour la manifestation et l'exercice de sa souveraineté ou pour l'accomplissement des devoirs généraux qu'implique l'exercice de cette souveraineté (devoir de défense du territoire, de sécurité, de promotion de la santé publique et de l'instruction, de développement national, etc.), qui peuvent être considérés comme biens ressortissant à la souveraineté sur le territoire.

5) Comment déterminer plus précisément ces biens ?

Il s'agira d'abord de biens « publics », c'est-à-dire de biens qui se définissent par un triple critère : celui du caractère public qu'ils possèdent du fait de l'application à eux d'un droit public ; celui de leur non-appropriation par une personne privée, donc de leur appartenance à l'État ; et, enfin, celui de leur affectation à l'usage ou au service de tous les habitants.

Il s'agit ensuite de biens qui, selon la législation de l'État prédécesseur, concourent à la satisfaction de l'intérêt général et grâce auxquels la puissance publique exprime sa souveraineté sur le territoire. Il peut arriver, et il arrivera sûrement, que ces biens reçoivent une consistance

qui varie selon les États, et selon leurs systèmes politiques. Cela est inévitable. Tel État peut estimer qu'il n'exprime pas sa souveraineté, et qu'il ne possède pas entièrement tous ses attributs de puissance publique, s'il ne gère pas directement et exclusivement tel ou tel secteur d'activité, voire tous les secteurs d'activité. Tel autre État, au contraire, confine son activité à des secteurs très limités. Il peut considérer certaines routes, certains aérodromes — des usines d'armement même — comme pouvant faire l'objet d'une propriété privée. C'est la gamme très limitée de biens à laquelle il confine ses activités qu'il faudra considérer comme biens ressortissant à sa souveraineté. Ce sont en somme tous les biens qui suivent le destin juridique du territoire et qui, de ce fait, sont transférables avec celui-ci, contrairement aux biens qui sont sans lien étroit avec ce territoire.

Le droit et le devoir d'assurer le fonctionnement des services publics, écrivait le Ministre de la guerre de la France en 1876⁶³, d'ordonner par exemple de grands travaux de voirie, de canalisation, de fortification, la propriété ou le domaine éminent de ces ouvrages, qui constituent une dépendance du domaine public, tout cet ensemble de devoirs et de droits est en définitive un *attribut de la souveraineté* *. Cet attribut inséparable de la souveraineté se déplace avec la souveraineté même [...].

C'est parce que les régimes politiques ont une influence directe sur l'assiette de ce domaine qu'il convient de se référer au droit public de l'État prédécesseur pour déterminer la consistance de ces biens dans chaque cas d'espèce.

6) Mais l'avantage de la formule proposée est qu'elle n'est pas entièrement tributaire du droit interne pour sa définition. Elle doit tenir compte aussi du droit international, et notamment des résolutions des Nations Unies relatives au droit des peuples à disposer de leurs richesses naturelles. Ce droit apparaît de plus en plus comme une partie intégrante de la souveraineté du pays, voire comme l'expression privilégiée de cette souveraineté. Les « biens ressortissant à la souveraineté sur le territoire concerné par le changement » devraient comprendre ces richesses naturelles.

II. — PRATIQUE DE LA DÉVOLUTION DES BIENS PUBLICS DE CETTE NATURE

7) Il ne fait aucun doute que ces biens sont dévolus à l'État successeur. La *doctrine* est unanime sur ce point. La règle remonte à l'époque où la conception patrimoniale de l'État était en honneur dans des systèmes juridiques où les droits patrimoniaux de l'État étaient considérés comme des accessoires du territoire.

8) Quant à la *pratique*, elle consacre largement le principe.

Les textes que l'on citera ne se réfèrent pas, bien entendu, *expressis verbis*, aux « biens ressortissant à la souveraineté sur le territoire ». Ils peuvent viser le « domaine public », dans les systèmes juridiques qui connaissent cette institution, ou bien à la fois « le domaine public et le domaine privé », que ces textes font transférer ensemble à l'État

⁶³ Il s'agissait d'un mémoire pour soutenir un recours devant le Conseil d'État (C.E., 28 avril 1876, Ministre de la guerre c. Hallet, *Recueil Lebon*, 1876, p. 397 à 401).

successeur, ce qui constitue *a fortiori* une preuve de l'existence de la règle coutumière considérée. Dans d'autres cas, la rédaction des textes qui concernent la succession d'États dans des pays qui ne connaissent pas la distinction entre domaine public et domaine privé est telle qu'il ne fait aucun doute qu'on y vise au moins les « biens ressortissant à la souveraineté ».

9) Effectivement, une multitude d'instruments internationaux se bornent à consigner la renonciation expresse et sans contrepartie de l'État prédécesseur à tous les *biens publics*, sans distinction, situés sur le territoire⁶⁴.

D'autres textes visent la cession « *en toute propriété* » du territoire, donnant ainsi de l'aliment à la conception patrimoniale de l'État⁶⁵.

⁶⁴ Cf. le cas de la Fédération de Malaisie en 1957 (cité ci-dessus, note 13). Voir aussi le *Malaysia Act, 1963* : « Tous bien-fonds (...) en possession d'un des États de Bornéo ou de l'État de Singapour qui étaient (...) occupés ou utilisés par le Gouvernement du Royaume-Uni (...) seront (...) occupés, utilisés, contrôlés et gérés par le Gouvernement fédéral ». Une formule analogue est employée dans la Constitution de 1962 de l'État indépendant du Samoa-Occidental : « Tous les biens (...) en possession de Sa Majesté la Reine (...) ou de la Couronne (...) seront dévolus à l'État du Samoa-Occidental ».

Voir aussi le Traité de cession du territoire de la Ville libre de Chandernagor, entre l'Inde et la France, signé à Paris le 2 février 1951, art. V : « Le Gouvernement de la République française cède [...] tous les biens de l'État et des collectivités publiques * qui se trouvent sur le territoire de la Ville libre » (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 203, p. 159).

Par le retour au Maroc de la ville de Tanger, le nouvel État indépendant reprenait tous ses biens et succédait à tous ceux de l'administration internationale de la ville : « L'État marocain, qui reprend possession des domaines public et privé confiés à l'Administration internationale [...], recueille les biens propres de celle-ci [...] » (Déclaration finale de la Conférence internationale de Tanger, signée à Tanger le 29 octobre 1956, et Protocole annexé. Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 263, p. 165, art. 2 du Protocole), etc.

* « Any land which (...) is vested in any of the Borneo States or in the State of Singapore, and was (...) occupied or used by the government of the United Kingdom (...) shall (...) be occupied, used, controlled and managed by the Federal Government » (Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'États* [publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F. 68.V.5], p. 92).

^b « All property which (...) is vested in Her Majesty the Queen (...) or in the Crown (...) shall (...) vest in Western Samoa » (*ibid.*, p. 117).

⁶⁵ Voir par exemple le Traité franco-annamite du 6 juin 1884 (G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Göttingue, Librairie Dieterich, 1887, 2^e série, t. XII, p. 634). En exécution de ce traité, le Roi d'Annam avait pris une ordonnance du 3 octobre 1888 par laquelle il déclarait céder « en toute propriété » les territoires des villes de Hanoi, Haiphong et Tourane [Da Nang] au Gouvernement français et renoncer définitivement à tous ses droits. La Cour d'appel de l'Indochine (arrêt de la 3^e chambre du 24 juin 1910, *Trân-Gia-Muu c. Nguyen-Quang-Mân*, *Journal du droit international privé et de la jurisprudence comparée*, Paris, Marchal et Godde, 1912, t. 39, p. 881 et 882) a estimé que « le mot *propriété* ne doit pas être interprété dans le sens de propriété ordinaire, de droit commun [...], il doit être pris comme synonyme de *propriété royale*. [Ce] droit [...] comprend, en droit annamite, non seulement certains droits privatifs, tels que le droit de propriété particulière sur les biens du domaine public [...], mais encore la souveraineté politique. »

Voir aussi, à titre d'exemple de traités des XVII^e et XVIII^e siècles consacrant la conception patrimoniale de l'État, le Traité d'Utrecht (11 avril 1713), où la France renonçait à diverses possessions dont la baie d'Hudson, Terre-Neuve, l'île de Saint-Christophe, etc. Pour cette dernière, la France remettait la « souveraineté, propriété, possession et tous droits acquis par traités ou autrement [...] et cela d'une manière et d'une forme si ample » qu'elle comprenait l'interdiction de la pêche à trente lieues (article 12 du traité, texte français dans M. de Clercq, *op cit.*, p. 6 et 7; texte anglais dans F. Israel, *op cit.*, p. 209).

On rencontre enfin une disposition aussi générale, sinon plus, dans de nombreux traités de paix en particulier, qui prévoient que l'État cédant « renonce à tous *droits et titres* », de quelque nature que ce soit, sur ou concernant le territoire⁶⁶.

10) La règle de dévolution est valable pour tous les cas de succession. Il est impossible de citer toutes les situations pratiques qui se sont produites. Un simple échantillonnage donnera une idée de la permanence de la règle, ou de la coutume suivie.

On écartera de cet échantillonnage deux cas, trop peu explicatifs ou, si l'on veut, trop facilement explicatifs en eux-mêmes, car le fait d'y déceler l'application de cette règle est dû à d'autres causes particulières et spécifiques.

11) Le premier cas concerne *toutes les cessions de territoires à titre onéreux*. Il s'agit d'achat de provinces, territoires, etc., formule en honneur dans les siècles passés, mais qui tend à disparaître complètement depuis la première guerre mondiale et la reconnaissance de plus en plus ferme du droit des peuples à s'autodéterminer. Celui-ci implique la condamnation de la pratique de l'aliénation à titre onéreux du territoire de ces peuples. Il est évident que ces cas anciens de dévolution ne sont pas assez démonstratifs. Dès lors que l'on achetait un territoire, l'on y achetait tout, ou tout ce que l'on voulait, ou tout ce que l'autre partie désirait y vendre. Et la dévolution des biens publics liés à la souveraineté (ou l'absence de cette dévolution) ne constitue pas un signe de l'existence d'une règle, à laquelle a fait place ici le pouvoir de payer tout simplement⁶⁷.

⁶⁶ L'expression figure dans le Traité de Lausanne du 24 juillet 1923, art. 15, 16 et 17 notamment (Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. XXVIII, p. 11). On la relève, jusqu'à six fois dans un seul article, dans le Traité de paix avec le Japon, signé à San Francisco le 8 septembre 1951 (article 2, où il est question de renonciation « à tous droits, titres et revendications ») [Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 136, p. 45].

⁶⁷ Voir par exemple la convention entre les États-Unis d'Amérique et le Danemark au sujet de la cession des Antilles danoises, signée à New York le 4 août 1916 (texte anglais dans *Supplement to the American Journal of International Law*, New York, American Society of International Law, Oxford University Press, 1917, vol. 11, p. 53 et 54; texte français dans *Revue générale de droit international public*, Paris, A. Pédone, 1917, t. XXIV, p. 454 à 458), art. 1^{er} :

« Sa Majesté le Roi de Danemark, par la présente convention, cède aux États-Unis tous territoires, droits d'empire et de souveraineté, possédés, revendiqués ou prétendus * par le Danemark dans les Indes occidentales, comprenant les îles de Saint-Thomas, Saint-Jean et Sainte-Croix, ainsi que les îles et rochers adjacents.

« Cette cession comprend le droit de propriété sur tous domaines publics, du gouvernement ou de la Couronne, établissements publics, entrepôts, ports, havres, fortifications, casernes, fonds publics, droits, franchises et privilèges et toute autre propriété publique de quelque espèce ou nature que ce soit * appartenant actuellement au Danemark, ainsi que toutes ses dépendances. »

Voir aussi la Convention de Gastein, du 14 août 1865, par laquelle l'Autriche vendit à la Prusse le Lauenbourg contre une somme de 2,5 millions de rixdalers danois (texte français dans *Archives diplomatiques*, 1865, Paris, Aymot, édit., 1865, t. IV^e, p. 6); le Traité du 30 juin 1899 entre l'Espagne et l'Allemagne pour l'acquisition par cette dernière des îles Carolines, Palaos et Mariannes contre la somme de 25 millions de pesetas (texte français dans *Revue générale de droit international public*, Paris, A. Pédone, 1899, t. VI, p. 303); le Traité de Washington du 30 mars 1867 par lequel la Russie vendit aux États-Unis d'Amérique pour 1,2 million de dollars ses possessions du nord de l'Amérique (texte anglais dans

(Suite de la note p. 158.)

12) Le second cas vise des *cessions forcées de territoires*, que le droit international prohibe normalement et dont il ne saurait, de ce fait, régler la succession aux biens publics ⁶⁸.

13) Les exemples de dévolution des biens ressortissant à la souveraineté abondent. L'embarras du choix est

(Suite de la note 67.)

W. M. Malloy, comp., *Treaties, Conventions, International Acts, Protocols and Agreements between the United States of America and other Powers, 1776-1909*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1910, vol. II, p. 1521; la Convention de cession par la France aux États-Unis d'Amérique de la Louisiane pour 15 millions de dollars (textes anglais et français dans G. F. de Martens, *Recueil des principaux traités*, Gottingue, Librairie Dieterich, 1831, t. VII, p. 706); la Convention de 1850 pour la cession par le Danemark à la Grande-Bretagne de la « Coast of Guinea » pour 10 000 livres; le Traité franco-suédois du 10 août 1877 pour la rétrocession à la France de l'île de Saint-Barthélemy et le Protocole de Paris du 31 octobre 1877 (textes français dans G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Gottingue, Librairie Dieterich, 1879, 2^e série, t. IV, p. 366 à 368) [article 5 du Protocole :

« En échange des propriétés domaniales * possédées par la Couronne de Suède dans l'île de Saint-Barthélemy, le Gouvernement français versera au Gouvernement suédois une somme de 80 000 francs représentant l'évaluation desdites propriétés telle qu'elle a été fixée de commun accord. »].

On peut assimiler à la cession à titre onéreux la succession à la suite d'échanges : voir notamment la convention du 1^{er} juillet 1890 par laquelle l'île d'Héligoland fut transférée à l'Allemagne par la Grande-Bretagne contre un territoire en Afrique orientale (*ibid.*, 1891, 2^e série, t. XVI, p. 895); la convention du 4 novembre 1911 par laquelle l'Allemagne et la France remaniaient leurs possessions africaines (*ibid.*, Leipzig, Librairie Dieterich, 1911, 3^e série, t. V, p. 64); etc.

⁶⁸ Dans l'ancien temps, ces cessions forcées étaient fréquentes et répandues. On citera ici, parmi la multitude d'exemples qu'offre l'histoire, un cas qui montre à titre documentaire comment pouvait être comprise en ces temps la notion de succession aux biens liés à la souveraineté. L'article XLI du Traité des Pyrénées, qui valut à la France les places d'Arras, de Béthune, de Lens, de Bapaume, etc., précisait que ces places

« demeureront [...] audit Seigneur Roy Très Chrétien et à ses successeurs et ayans cause [...] avec les mêmes droits de souveraineté, propriété, droits de régale, patronage, gardienneté, juridiction, nomination, prérogatives et prééminences, sur les évêchez, églises, cathédrales et autres abbayes, prieurez, dignitez, cures, et autres quelconques bénéfices, estans dans l'étendue desdits païs [...] qui ont cy-devant appartenu au Seigneur Roy Catholique [...] [En conséquence ce dernier] renonce [...] à tous [ces] droits [...]; les hommes, vassaux, sujets, bourgs, villages, hameaux, forests, [...] ledit Seigneur Roy Catholique [...] consent estre [...] unis et incorporés à la Couronne de France, nonobstant toutes loix, coûtumes, status et constitutions faites au contraire. » (Texte dans J. Du Mont, *Corps universel diplomatique du droit des gens, contenant un recueil des traités d'alliance, de paix, de trêve...*, Amsterdam, P. Brunel, etc., édit., 1728, t. VI, part. II, p. 269.)

La conception du patrimoine et du domaine était très particulière à l'époque dans beaucoup de pays européens. La cession opérait la transmission de l'intégralité du pouvoir souverain, laquelle touchait non seulement des biens mais aussi des droits sur ces biens et sur des personnes. Les traités des xvi^e et xvii^e siècles contenaient des dispositions par lesquelles le souverain déchu déliait de leur serment de fidélité les habitants du territoire cédé, et le successeur recevait ces « foi, hommage, service et serment de fidélité ».

Voir aussi, par exemple, l'article 47 du Traité de 1667 de capitulation de Lille, Douai et Orchies :

« Et retiendront lesdites villes, et manants susdits sans aucune différence de qualité, ainsi que feront pareillement les églises, chapelles, monts-de-piété, et toutes les fondations, cloîtres, hôpitaux, communautés, pauvretés générales ou particulières, maladreries, confréries, béguinages, aussi les étrangères, tous leurs biens meubles, immeubles, droits, noms, actions, vaisselle,

certain. Prenons quelques échantillons prélevés dans chaque type de succession ⁶⁹.

A. — Exemples de sécession ou de décolonisation

14) La Libye, par exemple, a obtenu « les biens meubles et immeubles situés en Libye dont le propriétaire est l'État italien, en son nom propre ou au nom de l'administration italienne ⁷⁰ ». Furent en particulier immédiatement transférés « les biens constituant le domaine public (*demanio pubblico*) et le patrimoine indisponible (*patrimonio indisponibile*) de l'État en Libye », ainsi que les archives publiques et « les biens du parti fasciste et de ses organisations en Libye ⁷¹ ».

La Birmanie devait succéder à tous les biens du domaine public et privé du gouvernement colonial ⁷², y compris les installations militaires fixes du Royaume-Uni en Birmanie ⁷³. En outre, le Gouvernement anglais s'engageait à fournir l'équipement initial à l'armée birmane.

Les « accords sur les mesures transitoires » du 2 novembre 1949 entre l'Indonésie et les Pays-Bas ⁷⁴, intervenus à la fin de la Conférence de la Table ronde de La Haye (août-novembre 1949), ont décidé la dévolution de tous les biens du domaine public et privé néerlandais en Indonésie. Un accord militaire subséquent ⁷⁵ a en outre transféré à l'Indonésie quelques bâtiments de guerre, du matériel militaire d'entretien de la flotte néerlandaise en Indonésie, ainsi que toutes les installations et l'équipement qui servaient aux troupes coloniales.

Tous les biens du Gouvernement de la Colonie de Chypre sont devenus, à l'indépendance de l'île, propriété de la République de Chypre ⁷⁶.

ou argent monnayé, cloches, estaing, plomb, tous autres métaux travaillés ou non, bagues, bijoux, ornements, vases sacrés, reliques, bibliothèques et généralement tous leurs biens, offices et bénéfices de quelque nature ou condition qu'ils soient, sans être tenus à aucun rachat et rentreront aussi es biens confisqués ou amotés, si aucuns il y en a, où qu'ils soient situés dans le royaume, soit es pays conquis ou ailleurs. »

⁶⁹ Voir de nombreux exemples chez I. Paenson, *Les conséquences financières de la sécession des États (1932-1953)*, Paris, Éditions Domat-Montchrestien, 1954, *passim*.

⁷⁰ Résolution 388 (V) de l'Assemblée générale des Nations Unies, en date du 15 décembre 1950, intitulée « Dispositions économiques et financières relatives à la Libye », art. 1^{er}.

⁷¹ *Ibid.* Le patrimoine indisponible est précisé notamment par les articles 822 à 828 du Code civil italien, et comporte en particulier les mines, carrières, forêts, casernes, armes, munitions, etc.

⁷² *Government of Burma Act, 1935*.

⁷³ Voir Royaume-Uni, *Treaty between the Government of the United Kingdom and the Provisional Government of Burma Regarding the Recognition of Burmese Independence and Related Matters*, Annexe : Defence Agreement signed on the 29th August 1947 in Rangoon, Cmd 7360, Londres, H.M. Stationery Office, 1948.

⁷⁴ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 69, p. 267.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 289.

⁷⁶ Traités relatifs à la création de la République de Chypre, signés à Nicosie le 16 août 1960, avec annexes, appendices, cartes, etc. Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 382, annexe E, p. 131 à 139, art. 1^{er} notamment, et *passim*.

B. — Exemples de cession partielle

15) Les traités de paix de 1919 se sont prononcés pour la dévolution aux États successeurs de tous les biens publics situés sur les territoires allemand, austro-hongrois ou bulgare cédés ⁷⁷.

Un traité du 29 juin 1945 entre la Tchécoslovaquie et l'URSS stipulait la cession à l'URSS de l'Ukraine subcarpathique dans les limites prévues par le Traité de Saint-Germain-en-Laye. Un protocole annexe portait « transfert gratuit du droit de propriété sur les biens de l'État dans l'Ukraine subcarpathique ⁷⁸ ».

Le Traité de paix conclu le 12 mars 1940 entre la Finlande et l'URSS ⁷⁹ prévoyait des cessions territoriales réciproques et comportait une annexe (protocole) imposant la livraison intacte au successeur de toutes les constructions et installations d'importance militaire ou économique situées dans les territoires cédés de part et d'autre. Le protocole cite notamment les ponts, barrages, aérodromes, casernes, entrepôts de marchandises, jonctions ferroviaires, entreprises industrielles, installations télégraphiques, stations électriques.

C. — Cas d'annexion totale ou de fusion

16) Après la guerre italo-éthiopienne de 1936, la *debellatio* de l'Éthiopie a permis la succession à tous les droits et à tous les biens de l'État prédécesseur. Le 9 mai 1936, un décret-loi N° 754 prononça cette succession totale ⁸⁰.

L'*Anschluss* de l'Autriche en 1938 eut le même effet sur tous les biens autrichiens.

Les biens publics des États baltes incorporés à l'URSS ne furent pas dévolus à l'État successeur, mais entrèrent plutôt dans son ordre juridique. Les États baltes qui se constituèrent en république soviétique conservèrent leurs biens publics, mais par leur entrée dans l'Union soviétique ces biens publics entrèrent dans l'ordre juridique soviétique.

D. — Cas de démembrement

17) Les différents traités qui à la fin du XVIII^e siècle ⁸¹ ont décidé du démembrement de la Pologne contiennent

⁷⁷ Articles 256 du Traité de Versailles (G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Leipzig, Librairie Th. Weicher, 1923, 3^e série, t. XI, p. 521), 208 du Traité de Saint-Germain-en-Laye (*ibid.*, p. 767), 191 du Traité de Trianon (*ibid.*, 1924, t. XII, p. 494), et 142 du Traité de Neuilly-sur-Seine (*ibid.*, p. 363).

⁷⁸ Texte anglais dans *British and Foreign State Papers, 1943-1945*, Londres, H.M. Stationery Office, 1953, vol. 145, p. 1098.

⁷⁹ Texte anglais dans *Supplement to the American Journal of International Law*, Concord (N.H.), American Society of International Law, Rumford Press, 1940, vol. 34, p. 127 à 131. Texte français dans *Le Temps* du 14 mars 1940, p. 1.

⁸⁰ Arrigho Cavagliero avait soumis à l'Institut de droit international un projet dont l'article 4 était ainsi rédigé : « L'État annexant ou nouveau devient, de plein droit, le maître de tous les biens *, soit du domaine public, soit du domaine privé, appartenant à l'État disparu [...] » (*Annuaire de l'Institut de droit international, session de Paris, 1934* [Paris], p. 478 et 479). La dévolution ne vise pas en effet en ce cas seulement les biens ressortissant à la souveraineté, mais tous les biens.

⁸¹ Cf. ci-dessus commentaires sur l'article 1^{er}, par. 20 et note 24.

des dispositions plus radicales encore. Tous les biens publics sont passés aux différents États successeurs de la Pologne absorbée par ses voisins et partagée entre eux.

La Yougoslavie, constituée après la première guerre mondiale par une Serbie ressuscitée et élargie en royaume des Serbes, Croates et Slovènes, fut envahie par le III^e Reich en avril 1941 et démembrée. Elle fut partagée entre ses voisins, en particulier la Hongrie, la Bulgarie, l'Italie — et naturellement l'Allemagne. Un traité du 22 juillet 1942 ⁸² fut conclu entre les États successeurs ⁸³, qui comprenaient ces voisins et la Croatie, la Serbie, le Monténégro et l'Albanie.

Tous les biens du domaine public et privé du royaume (ainsi que d'autres biens encore) furent dévolus à chacun de ces États sur le territoire duquel ils étaient situés, les biens coupés par les nouvelles frontières étant partagés entre eux selon « les principes de l'équité » (art. 1^{er}).

18) On pourrait multiplier les exemples enregistrés par l'histoire. Mais il serait plus utile de chercher s'il existe des exemples en sens inverse qui viendraient contrarier ce que le Rapporteur spécial propose comme règle.

Un cas pourrait être cité dans cet ordre d'idées. Il intéresse la manière dont les biens publics ont pu être dévolus à certains nouveaux États africains francophones ⁸⁴. Les accords d'indépendance ont été suivis de divers protocoles domaniaux aux termes desquels l'État indépendant ne succédait pas à l'intégralité des biens ressortissant à la souveraineté. C'est en France que la tradition juridique la plus solide a donné droit de cité à la distinction entre domaine public et domaine privé de l'État. Dans la colonie, il existait en général non seulement ces deux catégories de biens appartenant à la métropole, mais aussi des biens classés dans le domaine public et dans le domaine privé du territoire. Ces diverses distinctions entre biens de l'État et biens du territoire, ceux du domaine public et ceux du domaine privé, ont été écartées dans plusieurs cas, au bénéfice de stipulations conventionnelles destinées à tenir compte de la présence militaire, culturelle, etc., de l'État prédécesseur dans ces pays. En contrepartie de la coopération française, un transfert limité des biens publics a été convenu.

19) Dans certains cas, le *statu quo* antérieur à l'indépendance a été provisoirement maintenu ⁸⁵. Dans d'autres, la dévolution du domaine (public et privé) de l'État français

⁸² G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Greifswald, Librairie J. Abel, 1943, 3^e série, t. XL, p. 651.

⁸³ L'expression « États successeurs » a été soigneusement évitée. On a parlé de « *Stati acquirenti* » dans le texte italien du traité et de « *Erwerberstaaten* » dans la version allemande : voir I. Paenson, *op. cit.*, p. 153 et 154.

⁸⁴ Voir G. Fouilloux, « La succession aux biens publics français dans les États nouveaux d'Afrique », dans *Annuaire français de droit international*, XI, 1965 (Paris), p. 885 à 915. Cf. aussi G. Fouilloux, « La succession des États de l'Afrique du Nord aux biens publics français », dans *Annuaire de l'Afrique du Nord*, 1966, p. 51 à 79.

⁸⁵ Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Tchad relatif aux dispositions transitoires applicables jusqu'à l'entrée en vigueur des accords de coopération entre la République française et la République du Tchad, signé à Paris le 12 juillet 1960 (Nations Unies,

(Suite de la note p. 160.)

est affirmée dans son principe, mais limitée dans son application concrète aux biens qui ne seraient pas nécessaires au fonctionnement des divers services français, militaires ou civils⁸⁶. Parfois, l'accord entre la France et le territoire devenu indépendant transfère clairement tout le domaine public et tout le domaine privé au successeur, qui les intègre dans son patrimoine mais, sur la base du même accord, en rétrocède certaines parties, soit en propriété soit en jouissance⁸⁷. Dans certains cas, l'État nouvellement indépendant a consenti à une répartition des biens publics entre la France et lui, sans que l'on puisse saisir le critère de cette répartition autrement qu'en invoquant dans un cadre large les besoins de l'assistance technique et de la présence française⁸⁸. Enfin, il a pu arriver que l'on répudiât conventionnellement les distinctions entre domaines public ou privé, du territoire ou de la métropole, pour retenir une répartition qui satisfasse les « besoins respectifs » tels que les deux États les ont exprimés dans divers accords de coopération :

Les parties contractantes conviennent de substituer au règlement domanial fondé sur la nature des dépendances un règlement forfaitaire fondé sur l'équité et satisfaisant à leurs besoins respectifs *⁸⁹.

(Suite de la note 85.)

Documentation concernant la succession d'États [publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F. 68.V.5], p. 153 et 154), art. 4 : « [...] le statut du Domaine actuellement en vigueur continuer[a] d'être appliqué ». Plus tard, un protocole d'accord domanial du 25 octobre 1961 sera signé. Il répondra aux préoccupations des deux États de satisfaire des « besoins respectifs » et amènera l'État successeur à renoncer à la dévolution de certains biens publics (voir Décret n° 63-271 du 15 mars 1963 portant publication du Protocole d'accord domanial entre la France et la République du Tchad, du 25 octobre 1961 [avec en annexe le texte dudit protocole], dans France, *Journal officiel de la République française, Lois et décrets*, Paris, 21 mars 1963, 95^e année, n° 69, p. 2721 et 2722).

⁸⁶ Voir Décret n° 63-270 du 15 mars 1963 portant publication de la Convention relative au règlement domanial entre la France et le Sénégal, signée le 18 septembre 1962 (avec en annexe le texte de ladite convention), dans *ibid.*, p. 2720. L'article 1^{er} énonce le principe du transfert de « la propriété des dépendances domaniales immatriculées [...] au nom de la République française » au Sénégal. Mais l'article 2 précise : « Sont néanmoins propriété * de la République française et immatriculées à son nom les dépendances domaniales reconnues nécessaires au fonctionnement de ses services [...] et qui sont énumérées » en annexe. Il ne s'agit pas de l'usage de biens domaniaux pour le besoin des services français, mais de la propriété de ces biens.

⁸⁷ On trouvera un cas type dans l'Accord domanial entre la France et la Mauritanie, du 10 mai 1963 (Décret de publication n° 63-1077 du 26 octobre 1963) [France, *Journal officiel de la République française, Lois et décrets*, Paris, 31 octobre 1963, 95^e année, n° 256, p. 9707 et 9708]. L'article 1^{er} transfère à titre définitif le domaine public et le domaine privé. L'article 2 accorde la propriété de certains biens publics nécessaires aux services français. L'article 3 rétrocède à la France la propriété des immeubles militaires à usage d'habitation. L'article 4 reconnaît la libre disposition par la France « des installations nécessaires à l'exécution de la mission de défense confiée aux forces militaires françaises » dans le cadre d'un accord de défense.

⁸⁸ Cf. Décret n° 63-268 du 15 mars 1963 portant publication du Protocole d'accord domanial entre la France et la République du Gabon, du 6 juin 1961 (France, *Journal officiel de la République française, Lois et décrets*, Paris, 21 mars 1963, 95^e année, n° 69, p. 2718 et 2719), et Décret n° 63-267 du même jour concernant la République centrafricaine (*ibid.*, p. 2718).

⁸⁹ Article 31 de l'Accord franco-malgache du 27 juin 1960 sur la coopération économique et financière, approuvé par une loi malgache du 5 juillet 1960 et par une loi française du 18 juillet 1960

20) Le cas de l'Afrique noire francophone est-il isolé⁹⁰, et n'existe-t-il pas des cas plus ou moins semblables à relever dans la disparition d'autres empires coloniaux? Le Rapporteur spécial ne dispose pas actuellement de toute la documentation nécessaire pour se prononcer. Quoi qu'il en soit, la seule conclusion qu'il puisse, semble-t-il, tirer de ce qui précède, c'est qu'il s'agit de stipulations de nature conventionnelle dans le cadre de la liberté normalement reconnue aux États de déroger par accord à une règle coutumière par ailleurs certaine⁹¹.

21) Quant à la jurisprudence, elle paraît elle aussi consacrer sans réserve le principe de la dévolution des biens publics, surtout de ceux qui ressortissent à la souveraineté. C'est le cas, tout d'abord, de la jurisprudence interne. « Le principe général, écrit le professeur Rousseau, de la transmission des biens publics à l'État nouveau ou annexant est admis aujourd'hui sans difficultés par la jurisprudence interne⁹². » On pourrait ajouter, sans risque,

(France, *Journal officiel de la République française, Lois et décrets*, Paris, 20 juillet 1960, 92^e année, n° 167, p. 6615). Un Protocole domanial franco-malgache fut signé par la suite, le 18 octobre 1961 (Décret n° 63-269 du 15 mars 1963 portant publication de ce protocole, dans : France, *Journal officiel de la République française, Lois et décrets*, Paris, 21 mars 1963, 95^e année, n° 69, p. 2719 et 2720). Il confirme la situation créée par un autre accord de coopération économique du 27 juin 1960 et reconnaît — mais dans ce cadre — à Madagascar la propriété des dépendances domaniales restantes, sous réserve toutefois de la propriété laissée à la France d'immeubles et de constructions militaires.

⁹⁰ Cf. aussi accord entre la France et l'Inde, du 21 octobre 1954, sur les Établissements français dans l'Inde (texte français dans *Recueil des traités et accords de la France, année 1962*, p. 537; texte anglais dans *Foreign Policy of India — Texts of Documents, 1947-64*, New Delhi, Lok Sabha Secretariat, 1966, p. 207), art. 32; accords franco-cambodgiens du 29 août 1953 (texte français dans *Recueil des traités et accords de la France, année 1959*, p. 39), art. 2 et 3, et du 17 octobre 1953, art. 11.

Des stipulations conventionnelles particulières sont aussi intervenues dans le cas de l'Algérie (accords d'Évian du 19 mars 1962). L'article 19, premier alinéa, de la Déclaration de principes relative à la coopération économique et financière se lit ainsi :

« Le domaine immobilier de l'État en Algérie sera transféré à l'État algérien, sous déduction, avec l'accord des autorités algériennes *, des immeubles jugés nécessaires au fonctionnement normal des services français temporaires ou permanents. » (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 507, p. 64.)

Sans entrer dans des détails inutiles, on peut dire que le domaine militaire est passé peu à peu, au fil des ans, pratiquement entièrement à l'État algérien, mais que le reste du domaine, et notamment le domaine mobilier ainsi que le domaine immobilier visé à l'article ci-dessus fait l'objet d'un contentieux pendant. Un échange de lettres algéro-français du 22 août 1963 a déterminé, pour ce qu'on appelle la zone du Grand Alger, les immeubles qui devaient être conservés par les services français.

⁹¹ « Il est une coutume [...] (on n'ose dire un principe) [...], une des rares en la matière, combien diverse et contradictoire de la succession d'États : c'est que l'État successeur hérite du domaine public de l'État annexé! » (M. Grawitz, « Chronique — Jurisprudence internationale, Tribunal des Nations Unies en Libye », sentence du 27 juin 1955, *Annuaire français de droit international*, I, 1955 [Paris], p. 289).

⁹² Ch. Rousseau, *op. cit.*, p. 139. On cite généralement l'arrêt de la Cour d'appel de Berlin (Kammergericht) du 16 mai 1940 (Affaire de la succession d'États à Memel — retour du territoire de Memel au Reich allemand à la suite du Traité germano-lithuanien du 22 mars 1939 [H. Lauterpacht, *Annual Digest and Reports of Public International Law Cases, 1919-1942 (Supplementary Volume)* [Londres], 1947, cas n° 44, p. 74 à 76]), qui se réfère au « droit comparé » (désignation par inadvertance de ce que le contexte

(Suite de la note p. 161.)

que le principe semble l'être pour tous les cas de succession⁹³.

22) La jurisprudence internationale confirme cette règle. A propos de l'affaire de l'Université Peter Pázmány⁹⁴, qui ne concernait peut-être pas un bien ressortissant à la souveraineté, la Cour permanente de justice internationale a — et c'est pourquoi cela peut-être cité dans ce cadre — affirmé en termes généraux le principe de la dévolution des biens publics à l'État successeur. Il s'agit selon la Cour d'un « principe de droit commun de la succession d'État à État⁹⁵ ».

* * *

23) On se sera rendu compte que la doctrine, la jurisprudence et la pratique des États admettent largement la dévolution des biens publics de l'État prédécesseur, et non pas seulement celle des biens ressortissant *stricto sensu* à la souveraineté. Les illustrations données par le Rapporteur spécial semblaient chaque fois dépasser le cadre de la règle qu'il a proposée. Il a préféré tout de même s'en tenir à la stricte recherche du plus petit commun dénominateur, car une autre démarche, plus large, aurait posé le problème de savoir si réellement la dévolution se faisait toujours de plein droit, c'est-à-dire sans compensation ni indemnité. On peut dire qu'il semble acquis que, pour des biens publics ressortissant à la souveraineté, la succession a lieu effectivement de plein droit, tandis que pour les autres biens publics la question demeure

controversée en raison de l'existence de pratiques contradictoires aussi nombreuses dans un sens que dans l'autre. C'est à l'étude de ce problème que nous arrivons maintenant.

III. — DÉVOLUTION DE PLEIN DROIT

24) Le problème est ici de savoir si la cession s'effectue de plein droit, c'est-à-dire automatiquement et sans que cela donne lieu à compensation ou indemnité. S'agissant de biens liés à la souveraineté exercée par l'État prédécesseur sur le territoire affecté par le changement, on comprend aisément que la perte de la souveraineté entraîne la perte simultanée de tout ce par quoi et sur quoi s'exerçait cette souveraineté. Cela paraît relever du gros bon sens, et sans que l'on ait même besoin de lier de façon excessive le problème de la souveraineté à un problème de territoire.

25) Dans le mémoire déjà cité⁹⁶ du Ministre français de la guerre au Conseil d'État, on lit que les

[...] grands travaux de voirie, de canalisation, de fortification, la propriété ou le domaine éminent de ces ouvrages, qui constituent une dépendance du domaine public, tout cet ensemble de devoirs et de droits est en définitive un attribut de la souveraineté. *Cet attribut inséparable de la souveraineté se déplace avec la souveraineté même et sans qu'une stipulation spéciale soit nécessaire pour en transférer le bénéfice et les charges* *.

Et l'auteur citait à l'appui Bluntschli^{97, 98}.

Il est difficile de penser qu'un État qui a perdu toute souveraineté sur un aéroport, une caserne, une prison, un commissariat de police — ou même une route, une école ou un hôpital — puisse continuer à avoir des droits sur ces biens, qui le justifieraient à réclamer par exemple une indemnisation pour ces transferts — qui, comme l'indique la citation ci-dessus, sont automatiques et n'ont pas besoin de stipulation expresse pour se produire.

26) Poussée à l'extrême — et à l'excès —, cette position a cependant amené certains pays comme la Pologne, après 1919, à repousser énergiquement même l'ombre d'une idée de succession. L'entrée de la Pologne en possession de ses biens publics (compris d'ailleurs dans un sens extrêmement large) n'a pas été considérée par les tribunaux internes comme le résultat d'une dévolution conventionnelle, mais comme l'expression de la souveraineté restaurée. C'est par « un acte de sa puissance sou-

(Suite de la note 92.)

révèle être le « droit commun » de la transmission des biens publics au successeur. On cite aussi l'arrêt de la Cour suprême de Palestine du 31 mars 1947 (Affaire Amine Namika Sultan c. Procureur général, *ibid.*, 1947 [Londres], 1951, cas n° 14, p. 36 à 40), qui reconnaît la validité du transfert des biens publics ottomans au gouvernement (britannique) de la Palestine, par interprétation de l'article 60 du Traité de Lausanne de 1923.

⁹³ Voir aussi arrêt de la Cour de cassation, 15 mars 1837, Affaire de Soubise (Sirey, 1837, 1^{er} part., p. 722); Cour d'appel de l'Afrique-Occidentale française, arrêt du 8 février 1907, Daour Diop et autres c. État français, déjà cité (Sirey, 1908, 2^e part., p. 209) : le principe constant du droit international public est que « l'État annexant hérite des droits de souveraineté et de domanialité * qui appartiennent au souverain du pays annexé [...] ». Il est donc logique et juridique de considérer et de déclarer que le Gouvernement français qui a pris la place des anciens chefs d'État Cayor est seul aujourd'hui propriétaire de toutes les terres, de tout le sol de ce royaume [...]. »

Cf. aussi Cour d'appel de l'Afrique-Occidentale française, arrêt du 1^{er} mars 1907 (*ibid.*, p. 209); Cour d'appel de Bordeaux, arrêt du 24 juin 1903 (*Revue de législation, de doctrine et de jurisprudence coloniales*, 1904, 2^e partie, p. 159); Conseil d'appel du Congo français, décision du 5 juin 1900 (*ibid.*, 1902, 2^e partie, p. 162).

L'étude rédigée par le Secrétariat : « Résumé des décisions des tribunaux nationaux concernant la succession d'États et de gouvernement » (*Annuaire de la Commission du droit international*, 1963, vol. II, p. 137 à 143, doc. A/CN.4/157, par. 326 à 374) cite un certain nombre d'affaires dont quelques-unes intéressent des biens publics qu'on pourrait considérer comme ressortissant à la souveraineté.

⁹⁴ Arrêt du 15 décembre 1933, Appel contre une sentence du tribunal arbitral mixte hongaro-tchécoslovaque (Université Peter Pázmány c. État tchécoslovaque), dans *C.P.J.I.*, série A/B, n° 61, p. 208 à 262.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 237.

⁹⁶ Voir ci-dessus par. 5.

⁹⁷ J. K. Bluntschli, *Le droit international codifié*, trad. de l'allemand par M. C. Lardy, Paris, F. Alcan, édit., 1895, art. 47, 54, 56, 70, 77.

⁹⁸ La jurisprudence française avait eu diverses occasions de constater l'intégration de plein droit au domaine public des territoires réunis à la France (Cour de cassation, Chambre civile, arrêt du 2 juillet 1822, Préfet du Doubs c. dame de Roussillon, Sirey, 1833, 1^{re} part., p. 540; arrêt du 30 janvier 1866, Cabaud c. Compagnie du canal de Chambéry, M. Dalloz et al, *Recueil périodique et critique de jurisprudence, de législation et de doctrine en matière civile, commerciale, criminelle, administrative et de droit public*, Paris, Bureau de jurisprudence générale, 1866, 1^{re} part., p. 374 à 376; etc.).

veraine » qu'elle a récupéré ses biens publics⁹⁹. Il est évident que dans un tel contexte — où l'on considère les biens publics comme n'ayant jamais cessé de faire partie de la Pologne, malgré les démembrements de celle-ci — une indemnisation des prédécesseurs paraissait hors de question.

27) Ce cas mis à part, la pratique révèle plusieurs situations différentes :

a) Beaucoup de textes diplomatiques, traités de dévolution ou autres, ne comportent aucune référence à une indemnité à percevoir par l'État prédécesseur. Il est évident que dans le silence des textes l'on ne peut présumer qu'une obligation de ce genre pèse sur l'État successeur. Ces cas sont les plus fréquents et les plus nombreux.

b) Certains instruments prévoient expressément la gratuité du transfert des biens publics. L'opération intervient « sans qu'il y ait lieu à indemnisation¹⁰⁰ », « en plein droit »¹⁰¹, « sans paiement »¹⁰², « gratuitement »¹⁰³, « à titre gratuit »^{104, 105}. Les divers accords domaniaux passés entre la France et des États africains

⁹⁹ Cour suprême de Pologne, arrêt du 3 mars 1923, *Affaire Graffowa et Wolanowski* c. Ministère polonais de l'agriculture et des terres domaniales (J. Fischer et H. Lauterpacht, *op. cit.*, cas n° 26, p. 55 à 57); arrêt du 1^{er} février 1923, *Affaire Procureur général de Pologne* c. Serewicz (*ibid.*, cas n° 25, p. 54 et 55); arrêt du 1^{er} juin 1922, *Affaire Procureur général de Pologne* c. Zalewski (*ibid.*, p. 55); arrêt du 2 mars 1928, *Trésor polonais* c. héritiers de Dietl (A. D. McNair et H. Lauterpacht, *Annual Digest of Public International Law Cases, 1927 and 1928* [Londres], 1931, cas n° 51, p. 77).

¹⁰⁰ Accord entre les États-Unis d'Amérique et le Japon relatif aux îles Amami, signé à Tokyo le 24 décembre 1953 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 222, p. 193, art. III, al. 4).

¹⁰¹ Article 10 du Traité d'Utrecht (11 avril 1713) pour la cession de la baie et du détroit d'Hudson par la France à la Grande-Bretagne (v. ci-dessus note 65).

¹⁰² Traité de paix du 10 février 1947 entre les puissances alliées et associées et l'Italie, par. 1 de l'annexe X (« Dispositions économiques et financières concernant le territoire libre de Trieste ») et par. 1, premier alinéa, de l'annexe XIV (« Dispositions économiques et financières relatives aux territoires cédés »). Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 49, p. 97 et 114. Résolutions 388 (V) de l'Assemblée générale des Nations Unies, du 15 décembre 1950, intitulée « Dispositions économiques et financières relatives à la Libye », art. 1^{er}, par. 1, et 530 (VI), du 29 janvier 1952, intitulée « Dispositions économiques et financières relatives à l'Érythrée », art. 1^{er}, par. 1.

¹⁰³ Article 60 du Traité de paix, signé à Lausanne le 24 juillet 1923, relatif à la cession aux États successeurs des biens, richesses naturelles et propriétés de l'Empire ottoman (G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Leipzig, Librairie Th. Weicher, 1925, 3^e série, t. XIII, p. 362).

¹⁰⁴ Voir les différents protocoles d'accord domaniaux passés entre la France et les pays d'Afrique francophone nouvellement indépendants (pour références, v. ci-dessus notes 85 à 89).

¹⁰⁵ Voir aussi les cas des « cessions volontaires gratuites », qui, par hypothèse, excluent tout paiement (cession en 1850 par la Grande-Bretagne aux États-Unis d'Amérique d'une portion des récifs « Horse-Shoe Reef », dans le lac Érié; décision en juillet 1821 d'une assemblée de représentants du peuple uruguayen réunie à Montevideo pour l'incorporation de la province cispatine; incorporation volontaire à la France de la ville libre de Mulhouse en 1798; incorporation volontaire en 1795 du duché de Courlande à la Russie; traité de Rio, du 30 octobre 1909, entre le Brésil et l'Uruguay pour la cession sans compensation de divers lagunes, îles et îlots; cession gratuite et volontaire de la Lombardie par la France au Piémont en vertu du traité de Zurich, du 10 novembre 1859; etc.).

ayant accédé à l'indépendance ont prévu que « les cessions et transferts [...] sont consentis à titre gratuit » et que « les opérations qui y donnent lieu sont effectuées gratuitement ».

c) On relève cependant quelques cas de compensation ou d'indemnisation de l'État cédant. Les traités de paix conclus après la première guerre mondiale ne comportent pas une solution uniforme. Le Traité de Lausanne (1923) exclut le principe de l'indemnisation, mais les autres traités, de Versailles, de Saint-Germain-en-Laye, de Trianon, de Neuilly¹⁰⁶, le retiennent — avec cependant diverses exceptions dont l'ampleur jetterait plus d'incertitude encore sur ce problème, n'eût été la particularité de ces cas, plus nombreux au demeurant.

La valeur des biens publics cédés devait être déterminée par une Commission des réparations et versée par l'État successeur à une caisse dont le produit, porté au crédit des États prédécesseurs (Allemagne, Bulgarie, Hongrie, Autriche), devait être affecté au titre des réparations. Mais cette évolution n'a jamais été entreprise, pour des raisons à la fois techniques et politiques.

De plus, le Traité de Versailles apporta une exception à la solution de l'indemnisation pour le cas spécial de l'Alsace-Lorraine. La France se fit transférer ce territoire dans les conditions prévues à l'article 56 du traité, c'est-à-dire « sans avoir à payer ni à créditer de ce chef aucun des États cédants ». Cette disposition vise tous les biens meubles ou immeubles du domaine public ou privé, ensemble les droits de toute nature qui appartenaient à l'Empire ou aux États allemands ou à leurs circonscriptions administratives^{107, 108}.

¹⁰⁶ Articles 256 du Traité de Versailles, 208 du Traité de Saint-Germain-en-Laye, 191 du Traité de Trianon, 142 du Traité de Neuilly-sur-Seine (pour références, v. ci-dessus note 77).

¹⁰⁷ G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Leipzig, Librairie Th. Weicher, 1923, 3^e série, t. XI, p. 382.

Il est intéressant de rappeler ici un passage du procès-verbal de la Conférence de la paix (Paris, 1919-1920) :

« M. SERGENT (France) dit qu'en assumant une part de la dette de l'Empire allemand on paye sous forme d'intérêts la valeur du domaine de l'État parce que les fonds d'emprunts ont contribué à le constituer et à le mettre en valeur. On ne saurait donc, sous peine de double emploi, envisager le transfert à titre onéreux de ce domaine, qu'il s'agisse du domaine productif ou du domaine improductif. *Dans tous les cas, le transfert doit être gratuit* *.

« M. ARMITAGE SMITH (Empire britannique) : [...] *Les préliminaires de paix stipuleraient, au regard de l'Allemagne, la cession gratuite de son domaine public* *. Puis, entre Alliés, on examinerait l'imputation de la valeur de ce domaine sur l'indemnité due aux États cessionnaires.

« M. SERGENT : [...] Si par surcroît l'État cessionnaire laisse imputer la valeur de ce domaine sur sa créance à l'égard de l'Allemagne, il diminue cette créance. Dans le cas de l'Alsace-Lorraine, l'Allemagne, en 1871, s'étant saisie sans indemnité du domaine public français, la méthode proposée aboutirait à faire payer par la France des biens domaniaux qui lui avaient été arrachés par la force.

« M. MONTAGUE (Empire britannique) suggère qu'il soit stipulé que *le domaine public allemand sera transféré gratuitement à l'État cessionnaire* *, et que la question de la prise en compte sera réglée ultérieurement entre Alliés.

« M. SERGENT (France) dit que la France ne saurait payer aux Alliés ce qu'elle tiendra gratuitement de l'Allemagne. » Conférence de la paix (1919-1920), *Recueil des actes de la Conférence de la paix*, Paris, Imprimerie Nationale, 1922, partie IV

(Suite de la note p. 163.)

IV. — BIENS PROPRES DU TERRITOIRE

28) La doctrine ne prête nullement attention aux biens propres au territoire concerné par le changement de souveraineté. Leur importance est pourtant considérable. Il n'y a pas de territoire qui ne possède ses propres biens.

Dans les colonies, la situation n'était pas toujours claire, et souvent une multitude de régimes juridiques voisinaient ou s'interpénétraient pour ces biens.

Dans les systèmes de droit qui connaissent la notion de domaine public et de domaine privé de l'État, la situation n'est pas toujours simple. Par exemple, il n'existait pas moins de huit sortes de domaines dans l'ancienne Indochine française : il y avait *a*) et *b*) un domaine dit « colonial » composé des deux domaines, public et privé, de l'État français en Indochine, *c*) et *d*) un domaine dit « général » comprenant les deux domaines, public et privé, de l'ancienne Fédération des États d'Indochine, *e*) et *f*) des « domaines locaux » appartenant à chaque protectorat ou colonie composant la Fédération (Tonkin, Annam, Cochinchine, Cambodge, Laos), avec des distinctions entre domaine public et domaine privé, et *g*) et *h*) des domaines publics et privés ressortissant aux collectivités provinciales, locales, communales dans chaque protectorat ou colonie de la Fédération¹⁰⁹.

29) Si la doctrine a négligé ce problème des biens propres au territoire, c'est peut-être parce qu'elle esti-

(Suite de la note 107.)

(Commissions de la Conférence), B (Questions générales), 6) Commission financière, Première Sous-Commission, séance du 21 mars 1919, extrait du procès-verbal, p. 130 et 131.

Cette discussion ramène à des proportions très modestes la solution de l'indemnisation, qui avait été retenue dans les cas autres que celui de l'Alsace-Lorraine par les traités de paix de 1919.

¹⁰⁸ Voir par exemple : Cour de cassation française, Chambre civile, arrêt du 11 juillet 1928, Compagnie des chemins de fer d'Alsace et de Lorraine c. Ducreux (Dalloz, *Recueil hebdomadaire de jurisprudence*, année 1928, Paris, Jurisprudence générale Dalloz, p. 512), qui insiste sur le caractère gratuit de la cession de l'Alsace-Lorraine.

¹⁰⁹ La situation était (et demeure probablement) assez complexe au Congo anciennement belge. Par exemple, les biens du Comité spécial du Haut-Katanga ont posé des problèmes très ardues quant à leur qualification juridique précise (cf. J.-P. Paulus, *Droit public du Congo belge*, Université libre de Bruxelles, Institut de sociologie Solvay, Études coloniales, n° 6, 1959, p. 120 et suiv.). Le Traité du 9 janvier 1895 entre « l'État indépendant du Congo » et l'État belge avait cédé à la Belgique, aux termes de son article 2,

« tout l'avoir immobilier et mobilier de l'État indépendant, et notamment : 1° la propriété de toutes les terres appartenant à son domaine public ou privé [...]; 2° les actions et parts de fondateurs [...]; 3° tous les bâtiments, constructions, installations, plantations et appropriations quelconques établis ou acquis par le gouvernement [...], les objets mobiliers de toute nature et le bétail [...], ses bateaux et embarcations avec leur matériel, ainsi que son matériel d'armement militaire; 4° l'ivoire, le caoutchouc et les autres produits africains qui sont actuellement la propriété de l'État indépendant, de même que les objets d'approvisionnement et autres marchandises lui appartenant. » (G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Göttingue, Librairie Dieterich, 1896, 2^e série, t. XXI, p. 693.)

Par la suite, une classification des biens publics fut entreprise. Les terres, par exemple, comprenaient une catégorie, celle des « terres domaniales », elles-mêmes divisées en terres du domaine public, terres du domaine privé, terres concédées et terres vacantes (J.-P. Paulus, *op. cit.*, p. 15 et suiv.). Mais la séparation des patrimoines colonial et métropolitain n'a jamais été indiscutable (J.-P. Paulus, *op. cit.*, p. 26 et suiv.).

mais que cette catégorie ne devait pas être affectée par le changement de souveraineté.

S'il paraît évident que ces biens ne doivent pas être dévolus à l'État successeur¹¹⁰ et demeurent la propriété du territoire cédé, il est non moins évident que cela ne signifie pas le maintien du *statu quo ante*. Ces biens ne demeurent pas régis par le droit antérieur ni soumis à la souveraineté antérieure. Cela relève, bien sûr, du problème plus général de la succession d'États en matière de législation. Mais il importait ici de préciser que les biens publics possédés en propre par le territoire cédé continuent à appartenir à celui-ci, mais suivent le sort politique et juridique du territoire qui passe sous une autre souveraineté. Ce seront des biens qui demeureront propriété du territoire, mais qui seront régis par la législation de l'État successeur. En un mot, les biens publics appartenant au territoire ne sont pas affectés, quant à la propriété, par le changement de souveraineté, mais ils rentrent dans l'ordre juridique de l'État successeur.

30) Une résolution de l'Institut de droit international a posé le même principe en déclarant le maintien du droit de propriété des collectivités locales sur leurs biens après les mutations territoriales : « Le changement territorial laisse subsister les droits patrimoniaux régulièrement acquis antérieurement à ce changement. » La résolution précise que « ces règles s'appliquent aussi aux droits patrimoniaux de communes ou d'autres collectivités faisant partie de l'État atteint par le changement territorial*¹¹¹ ».

31) Cette évidence est utile à rappeler et à consigner sous forme de règle du genre de celle que propose le Rapporteur spécial. En effet, si elle est tellement évidente qu'on n'y prend pas garde quand il s'agit de biens situés dans le territoire même, elle revêt toute son importance lorsqu'il est question de fixer le sort des biens propres au territoire, mais localisés hors de ses limites géographiques. Ce problème spécifique trouvera sa solution dans le projet d'article 8 proposé ci-dessous et dans le cadre de la règle d'évidence exprimée ici.

32) Le problème se pose souvent, soit parce que le territoire possède des biens propres qui peuvent être situés normalement hors de ses limites géographiques, soit parce que ces biens viennent à se trouver hors de ses nouvelles limites à la suite d'un partage du territoire, de la cession d'une portion de celui-ci, de rectifications de frontières, etc.

La Commission de conciliation franco-italienne instituée en vertu du Traité de paix avec l'Italie, du 10 février 1947, a eu à connaître d'un tel problème¹¹². Ici, la

¹¹⁰ Sauf dans le cas de disparition totale de l'État prédécesseur — c'est-à-dire le cas où, par hypothèse, il n'y a pas de biens propres du territoire distincts des biens de l'État disparu. Le territoire cédé coïncide avec le territoire disparu.

¹¹¹ Paragraphes 3 et 4 de la résolution II de l'Institut de droit international adoptée à sa quarante-cinquième session, tenue à Sienna du 17 au 26 avril 1952 (*Annuaire de l'Institut de droit international*, 1952, II [Bâle], p. 471 et 472).

¹¹² Commission de conciliation franco-italienne, « Différend relatif à la répartition des biens des collectivités locales dont le territoire a été coupé par la frontière établie en vertu de l'article 2 du traité de paix. Décisions n°s 145 et 163, rendues respectivement

(Suite de la note p. 164.)

Commission, tenue par la lettre très claire du paragraphe 1 de l'annexe XIV au Traité¹¹³, qu'elle devait interpréter, est allée plus loin que ce que nous proposons et a reconnu la dévolution, *en pleine propriété*, à l'État successeur, des biens propres au territoire cédé. Ces biens ne tombent pas seulement *dans l'ordre juridique* de l'État successeur.

33) L'agent du Gouvernement italien avait, quant à lui, soutenu que

Lorsque le paragraphe 1 affirme que l'État successeur recevra, sans paiement, les biens stataux et parastataux (y compris ceux des organismes locaux) situés sur le territoire cédé, il ne se réfère pas, en tout cas en ce qui concerne les biens des organismes locaux, à une succession de l'État dans la propriété desdits biens, mais à une intégration de ces derniers dans l'ordre juridique de l'État successeur¹¹⁴.

34) La Commission a rejeté ce point de vue, car

L'argumentation principale du Gouvernement italien se heurte à la lettre, très claire, du chapitre 1 : c'est l'État successeur qui recevra sans paiement non seulement les biens d'État, mais aussi les biens parastataux, y compris les biens communaux, situés sur les territoires cédés. C'est à la législation interne de l'État successeur qu'il appartient de décider le sort (destination finale et régime juridique) des biens ainsi transférés, dans le nouveau cadre étatique dans lequel ils viennent se trouver par suite de la cession de territoire¹¹⁵.

[Articles 3 à 6

La rédaction et la présentation des projets d'articles 3, 4, 5 et 6, intitulés respectivement « Trésor, fonds publics et créances », « Biens des établissements publics », « Biens des collectivités locales » et « Biens des fondations », sont différées.]

Article 7. — Archives et bibliothèques publiques

Les archives et documents publics de toute nature, se rapportant directement ou appartenant au territoire affecté par le changement de souveraineté, ainsi que les bibliothèques publiques de ce territoire, sont, quelle que soit leur localisation, transférés à l'État successeur.

Celui-ci ne refusera pas de délivrer à l'État prédécesseur ou à tout État tiers concerné, sur leur demande et à leurs frais, copies de ces pièces, sauf si elles touchent à sa sécurité ou à sa souveraineté.

(Suite de la note 112.)

en date des 20 janvier et 9 octobre 1953 » (Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XIII [publication des Nations Unies, numéro de vente : 64.V.3], p. 501 à 549).

¹¹³ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 49, p. 114.

¹¹⁴ Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XIII (publication des Nations Unies, numéro de vente : 64.V.3), p. 512 et 513. L'annexe XIV, par. 1, disposait que « l'État successeur recevra, sans paiement, les biens italiens d'État ou parastataux situés sur le territoire cédé [...] » (*ibid.*, p. 503).

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 514 et 515.

COMMENTAIRE

I. — INTRODUCTION

1) Les archives, jalousement conservées, constituent le moyen indispensable d'administration d'une collectivité. Elles expriment et permettent à la fois la gestion de l'État, tout comme elles enferment les replis de l'histoire de l'humanité ; de ce fait, elles sont utiles aussi bien au chercheur qu'à l'administrateur. Secrètes ou publiques, elles représentent un patrimoine et un bien public dont l'État assure généralement l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité. La guerre secrète n'est souvent rien d'autre qu'une guerre de documents permettant au plus heureux d'obtenir les plans, dessins, documents, traités secrets, etc., de l'adversaire, voire de l'allié. La hache et la torche destructrices des guerres qui ont de tout temps affligé l'humanité ont porté des coups sévères à l'intégrité des fonds d'archives. L'importance de ces documents est parfois telle que le vainqueur s'empresse de faire évacuer sur son territoire ces précieuses sources d'information. Les affrontements armés n'ont pas pour conséquence uniquement l'éventuelle occupation d'une terre, mais aussi le dépouillement du terrier.

2) La seconde guerre mondiale devait se préoccuper, plus que toutes les autres, de ce problème des archives. Le régime hitlérien mit celles-ci en coupe réglée, notamment en Moravie, dans les Sudètes. Les vainqueurs de 1945 prêtèrent une attention accrue à la question des archives et confisquèrent celles qui étaient en possession du Reich partout où elles se trouvaient, pour mieux connaître et mieux situer les responsabilités hitlériennes. Plus tard, une partie de ces archives fut restituée au Gouvernement allemand de l'après-guerre¹¹⁶. Les traités de paix reflétèrent le souci des Alliés de ne pas négliger l'important problème des archives, et diverses dispositions, étudiées plus bas, ont pu être introduites dans ces conventions.

3) Dans le domaine de la succession d'États, la matière en question a reçu une réglementation conventionnelle assez poussée. C'est rarement que l'instrument qui scelle l'accord des deux parties se borne à disposer que la remise des documents, actes et archives sera réglée d'un commun accord par les autorités compétentes des parties¹¹⁷. C'est encore moins fréquemment que l'accord intervenu se contente de légaliser le *statu quo*, chaque partie conservant les archives en sa possession¹¹⁸. Les traités relatifs aux

¹¹⁶ Cf. par exemple l'échange de lettres constituant un accord entre les États-Unis d'Amérique et la République fédérale d'Allemagne relatif au transfert d'archives et de dossiers allemands, Bonn, 14 mars 1956 et Bonn/Bad-Godesberg, 18 avril 1956 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 271, p. 325).

¹¹⁷ Cf. par exemple l'article 8 du Traité entre les Pays-Bas et la République fédérale d'Allemagne relatif à certaines parcelles frontalières, signé le 8 avril 1960 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 508, p. 155).

¹¹⁸ Cf. par exemple accords franco-vietnamiens conclus par échange de lettres en date du 8 mars 1949, sect. VI (« Questions culturelles »), sous-section « Archives » (France, Présidence du Conseil, Secrétariat général du Gouvernement et Ministère de la France d'outre-mer, Direction des affaires politiques, *La documentation française*, Paris, 20 juin 1949, n° 1147, p. 7).

changements de souveraineté sur un territoire sont en général, au contraire, plus précis dans le règlement de ce problème.

4) Les progrès techniques ont renouvelé les données de la question des archives et ne paraissent pas devoir être sans influence sur la succession d'États en cette matière. Les difficultés qui naissaient jadis entre les États du fait que les archives étaient indivisibles et que leur reproduction exigeait de très longs efforts sont aujourd'hui aplanies grâce aux moyens modernes de reproduction. Jadis le problème recevait une solution radicale, et c'était au plus heureux sur le champ de bataille que revenaient les archives. La vieille idée de l'unité des archives qui faisait craindre le morcellement des fonds et avait permis parfois la conservation de l'intégrité des dépôts historiques est plus aisément acceptée par les partenaires, car les techniques modernes de photocopie, microfilmage, etc., permettent des solutions mieux adaptées aux situations qui se présentent. L'État prédécesseur peut sans dommage laisser au successeur les archives, assuré qu'il est de pouvoir en faire une reproduction rapide et commode.

5) Parfois, les instruments diplomatiques comportent des dispositions relatives non seulement aux archives publiques, mais même aux archives privées¹¹⁹. D'une manière générale, les accords sont nombreux et assez explicites en matière d'archives dans tous les cas de succession, sauf peut-être dans le domaine de la décolonisation, où les textes paraissent, somme toute, assez rares.

6) Le projet d'article 7 tel que rédigé suggère un certain nombre de questions. L'une d'elles vise la définition de l'expression « archives et documents [...] de toute nature ». La seconde pose le principe du transfert des archives à l'État successeur. Une troisième est relative au lien « archives-territoire », qui permet de limiter le transfert aux pièces qui appartiennent ou se rapportent au territoire. Une quatrième question vise en conséquence le sort des archives situées hors du territoire. Avec une cinquième question, on peut se demander si, en contrepartie du transfert intégral à l'État successeur, celui-ci n'assume pas diverses obligations particulières. Les délais de remise des archives, le cas de plusieurs successeurs et le problème des bibliothèques publiques constituent d'autres questions qui méritent examen.

II. — DÉFINITION DES PIÈCES VISÉES PAR LE TRANSFERT

7) Le projet d'article 7 se réfère à des « archives et documents [...] de toute nature ». Il n'existe pas, tout au moins en langue française, de terme générique susceptible de couvrir toute la richesse du matériel scriptural, photographié ou dessiné que tend à suggérer l'expression employée. Celle-ci doit être entendue comme visant à la fois l'appartenance, le genre, le caractère, la catégorie et la nature des pièces, et un commentaire circonstancié

¹¹⁹ Le Traité de paix avec l'Italie, du 10 février 1947, faisait obligation en son article 37 de restituer les archives, objets culturels ou artistiques « appartenant à l'Éthiopie ou à ses ressortissants » (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 49, p. 21).

devra suivre l'article, dans sa rédaction définitive, aux fins d'éclaircissement nécessaire.

8) La conception la plus large de la formule « archives et documents » est retenue ici, eu égard à une pratique diplomatique des plus constantes.

Il est entendu que l'expression « de toute nature » vise d'abord l'appartenance de ces archives, dont il importe peu qu'elles soient la propriété de l'État, d'une collectivité intermédiaire ou d'un organisme local à caractère public, l'essentiel étant qu'il s'agit de documents publics. Quelles que soient les corporations de droit public et les divisions administratives que connaisse un État, leurs archives sont visées.

L'expression « de toute nature » vise aussi le genre — que les archives soient diplomatiques, politiques ou administratives, militaires, civiles ou ecclésiastiques, historiques ou géographiques, législatives ou réglementaires, judiciaires, financières ou autres.

Le caractère de ces pièces importe peu également (qu'elles soient publiques ou secrètes).

La nature ou la catégorie ne vise pas seulement le fait qu'il peut s'agir d'écrit, qu'il soit manuscrit ou imprimé, ou de photographie, dessin, etc., ou encore d'un original ou d'une copie, mais encore de la matière dont il est fait : papier, parchemin, étoffe, cuir, etc.

Enfin, l'expression employée a la prétention de couvrir toutes les variétés de documents. Il a paru en effet inutile et vain au Rapporteur spécial d'énumérer dans une liste — nécessairement incomplète et sûrement fastidieuse — toutes ces variétés. Les instruments diplomatiques visent par exemple nommément « les archives, registres, plans, titres et documents de toute nature¹²⁰ », « les archives, documents et registres concernant l'administration civile, militaire et judiciaire des territoires cédés¹²¹ », « tous les titres, plans, matrices cadastrales, registres et papiers¹²² », « toutes archives du gouvernement et tous rapports, papiers ou documents qui ont trait à la cession ou aux droits et à la propriété des habitants des îles cédées¹²³ »,

¹²⁰ Expression figurant dans plusieurs dispositions du Traité de Versailles, du 28 juin 1919 : part. III, sect. I, art. 38, concernant l'Allemagne et la Belgique ; sect. V, art. 52, concernant l'Allemagne et la France pour l'Alsace-Lorraine ; sect. VIII, art. 158, concernant l'Allemagne et le Japon pour le Chan-tong (G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Leipzig, Librairie Th. Weichet, 1923, 3^e série, t. XI, p. 358, 380, 381 et 443), ainsi que dans le Traité de Saint-Germain-en-Laye, du 10 septembre 1919 : art. 93, sur l'Autriche (*ibid.*, p. 715), et dans le Traité de Trianon, du 4 juin 1920 : art. 77, relatif à la Hongrie (*ibid.*, 1924, t. XII, p. 443 et 444).

¹²¹ Article 3 du Traité de paix entre l'Empire allemand et la France, signé à Francfort le 10 mai 1871 (G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Gottingue, Librairie Dieterich, 1874, t. XIX, p. 689).

¹²² Article 8 de la Convention additionnelle au Traité de paix, signée à Francfort le 11 décembre 1871 (*ibid.*, 1875, t. XX, p. 854).

¹²³ Article 1^{er}, par. 3, de la Convention entre les États-Unis d'Amérique et le Danemark au sujet de la cession des Antilles danoises, signée à New York le 4 août 1916 (texte anglais dans *Supplement to the American Journal of International Law*, New York, American Society of International Law, Oxford University Press, 1917, vol. 11, p. 54 ; texte français dans *Revue générale de droit international public*, Paris, A. Pédone, 1917, t. XXIV, p. 454).

les « archives et objets de valeur historique ¹²⁴ », « toutes archives ayant un intérêt historique général », par opposition aux « archives présentant un intérêt pour l'administration locale ¹²⁵ », « tous les documents se rapportant exclusivement à la souveraineté abandonnée ou cédée [...], les archives officielles, exécutives aussi bien que judiciaires ¹²⁶ », « documents, actes et archives [...], les registres de l'état civil, les registres fonciers, les registres cadastraux [...] ¹²⁷ », etc.

L'une des définitions les plus détaillées de l'expression « archives » rencontrées par le Rapporteur spécial est celle qui figure à l'article 2 de l'Accord du 23 décembre 1950 entre l'Italie et la Yougoslavie conclu à la suite du Traité de paix du 10 février 1947. Elle embrasse les documents intéressant à la fois tous les services publics, les diverses catégories de la population, les catégories de biens, de situations ou de rapports juridiques privés ¹²⁸.

¹²⁴ Article 37 (concernant l'Éthiopie) du Traité de paix avec l'Italie, signé à Paris le 10 février 1947 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 49, p. 21). Sur la base de cet article 37 et de l'article 75 (*ibid.*, p. 39), l'Éthiopie et l'Italie ont conclu un Accord concernant le règlement des questions économiques et financières découlant du Traité de paix et la coopération économique, signé à Addis-Abeba le 5 mars 1956 et comportant trois annexes A, B et C, donnant la liste énumérative des archives et objets d'intérêt historique qui avaient été restitués ou devaient être restitués par l'Italie à l'Éthiopie (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 267, p. 205 à 217).

¹²⁵ Article VI du Traité de cession du territoire de la Ville libre de Chandernagor, entre l'Inde et la France, signé à Paris le 2 février 1951 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 203, p. 159 à 161).

¹²⁶ Article VIII du Traité de paix entre l'Espagne et les États-Unis d'Amérique, signé à Paris le 10 décembre 1898 [texte anglais dans : W. M. Malloy (comp.), *Treaties, Conventions, International Acts, Protocols and Agreements between the United States of America and other Powers, 1776-1909*, Washington, U.S. Government Printing Office, 1910, vol. II, p. 1693].

¹²⁷ Voir ci-dessus note 117.

¹²⁸ Accord, signé à Rome le 23 décembre 1950, entre la République italienne et la République populaire fédérative de Yougoslavie, concernant la répartition des archives et des documents d'ordre administratif ou d'intérêt historique se rapportant aux territoires cédés aux termes du Traité de paix (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 171, p. 291). L'article 2 se lit ainsi :

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

« Sont particulièrement [visés] [...]

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

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

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

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

L'article 6 du même accord complète, par son énumération, la définition des archives dites administratives.

III. — PRINCIPE DU TRANSFERT DES ARCHIVES À L'ÉTAT SUCCESSEUR

9) Le principe du transfert des archives à l'État successeur ne semble pas faire de doute, quel que soit le type de succession. La doctrine, qui ne consacre au problème des archives que de rares et brefs développements, paraît unanime, et la jurisprudence, quoique plus rare encore, ne s'écarte pas de ce principe. La pratique diplomatique, en revanche, est plus riche et permet de situer la portée de ce principe.

A. — Archives de toute nature

10) *Généralement, les archives de toute nature sont remises immédiatement ou dans des délais très courts à l'État successeur.* Le Traité franco-allemand de transfert de 1871 fait obligation au Gouvernement français de remettre au Gouvernement allemand les archives se rapportant aux territoires cédés ¹²⁹. La convention additionnelle à ce traité a mis à la charge des deux États l'obligation de se restituer réciproquement tous les titres, registres, etc., des communes respectives délimitées par le nouveau tracé frontalier entre les deux pays ¹³⁰. Après la première guerre mondiale, les territoires cédés en 1871 ayant changé de camp, les archives ont suivi le même sort, et le traité de Versailles a imposé au Gouvernement allemand de remettre sans délai au Gouvernement français les pièces concernant ces territoires ¹³¹.

Par le même traité et selon une disposition rédactionnelle identique, le Gouvernement allemand contractait la même obligation vis-à-vis de la Belgique ¹³². Sans que la rédaction ait changé, d'autres instruments conventionnels, les traités de Saint-Germain-en-Laye et de Trianon, mettaient à la charge de l'Autriche et de la Hongrie, respectivement, la même obligation au bénéfice des États successeurs ¹³³.

B. — Archives, moyens de preuve

11) Dans les anciens traités, les archives sont remises à l'État successeur avant tout comme moyens de preuve et en tant que titres de propriété.

La doctrine ancienne paraît conserver la trace de ces préoccupations « probatoires ». « Les archives, écrivait Fauchille, et titres relatifs à la propriété des biens acquis par l'État annexant * qui font [...] partie du domaine public doivent aussi lui être remis ¹³⁴ ». La convention

¹²⁹ Article 3 du Traité de paix signé à Francfort le 10 mai 1871 (v. ci-dessus note 121).

¹³⁰ Article 8 de la Convention additionnelle du 11 décembre 1871 (v. ci-dessus note 122).

¹³¹ Traité de Versailles, du 28 juin 1919, part. III, sect. V (Alsace-Lorraine), art. 52 (v. ci-dessus note 120).

¹³² *Idem*, part. III, sect. I, art. 38 (*ibid.*).

¹³³ Article 93 du Traité de Saint-Germain-en-Laye, du 10 septembre 1919 (*ibid.*), et article 77 du Traité de Trianon, du 4 juin 1920 (*ibid.*).

¹³⁴ P. Fauchille, *Traité de droit international public*, 8^e éd. du Manuel de droit international public de H. Bonfils, Paris, Rousseau et Cie, édit., 1922, t. 1^{er}, p. 360, par. 219.

par laquelle les diverses îles constituant les Antilles danoises furent vendues en 1916 aux États-Unis d'Amérique par le Danemark disposait que

Dans cette cession seront aussi compris toutes archives du gouvernement et tous rapports, papiers ou documents *qui ont trait à la cession ou aux droits et à la propriété* * des habitants des îles cédées [...] ¹³⁵.

Lorsque, par le Traité de Paris, du 10 décembre 1898, l'Espagne a cédé aux États-Unis d'Amérique les biens du domaine public de Cuba, de Porto Rico, de l'île de Guam et de l'archipel des Philippines, il a été déclaré qu'étaient compris dans cette cession

tous les documents se rapportant exclusivement à la souveraineté abandonnée ou cédée [...] et les droits * de la Couronne d'Espagne et de ses autorités sur les archives officielles [...] ¹³⁶.

Mais ces traités ne semblaient pas pour autant impliquer un droit pour l'État cédant de conserver les autres catégories d'archives.

C. — Archives, moyen d'administration

12) L'idée simple a prévalu que, dans le transfert de territoire, le souci de livrer un territoire aussi viable que possible devait amener l'État prédécesseur à abandonner au successeur tous les instruments permettant d'éviter autant que possible une perturbation dans sa gestion et de faciliter une administration convenable et aisée. D'où l'habitude de laisser au territoire tout le matériel écrit, dessiné, photographique, nécessaire à la poursuite du bon fonctionnement administratif du territoire.

13) Cette « pratique », que l'on rencontre dans quelques traités d'annexion, notamment en Europe, a abouti quelques rares fois à laisser l'État prédécesseur se croire autorisé à ne remettre que les archives à caractère administratif ¹³⁷ et à conserver celles qui possédaient un intérêt historique. Mais de telles pratiques paraissent isolées et sont remises en cause avec le temps.

14) Cette distinction selon le genre d'archives a reçu, hors du cas de l'annexion, une application dans un cas de décolonisation. L'accord entre la France et l'Inde du 21 octobre 1954 ¹³⁸, relatif aux établissements français de l'Inde, disposait en son article 33 : « Le Gouvernement français conservera les archives ayant un intérêt historique et laissera au Gouvernement indien celles qui sont nécessaires à l'administration du territoire. »

Il est évident que si la conservation par l'État prédécesseur des archives historiques ne se justifie pas dans le cas de l'annexion, elle se justifie encore moins dans celui de la décolonisation. Celle-ci, parenthèse ouverte puis

refermée dans l'histoire d'un pays, doit permettre à celui-ci de renouer avec son histoire.

En tout état de cause, les recherches du Rapporteur spécial en vue de trouver d'autres précédents diplomatiques d'une même inspiration sont restées vaines, et il semble qu'il ne s'agisse là ni d'une règle ou d'une coutume — ni même d'une tendance —, mais d'un de ces cas isolés qu'expliquent probablement des raisons circonstanciées.

15) Bien au contraire, on rencontrera au cours des développements ci-dessous de nombreux exemples de transferts d'archives, documents historiques compris. Cette dernière catégorie est même parfois seule visée, non point parce qu'elle a pu être exclue à une période donnée de ce transfert, mais simplement parce que les tribulations de la vie internationale n'avaient pas encore attiré l'attention sur elle. C'est ainsi que la France a pu, en tant qu'État successeur en Savoie et à Nice, obtenir non seulement du Gouvernement sarde les archives historiques se trouvant à cette époque sur ces territoires cédés, mais encore de l'Italie ¹³⁹, un siècle plus tard, les archives historiques se trouvant à Turin ¹⁴⁰. De même, la Yougoslavie et la Tchécoslovaquie ont obtenu de la Hongrie, par le Traité de paix du 10 février 1947, toutes les archives historiques constituées par la monarchie hongroise entre 1848 et 1919 sur ces territoires. Par le même instrument, la Yougoslavie devait recevoir en outre de la Hongrie les archives concernant l'Illyrie, datant du XVIII^e siècle ¹⁴¹. Il paraît très aisé de multiplier les exemples sur ce point.

Il semble donc que l'on soit fondé à poser en règle générale pour tous les cas de succession le principe du transfert des *archives de toute nature* à l'État successeur. Mais le projet d'article apporte une autre précision qui appelle un commentaire. Il s'agit des archives « se rapportant [...] ou appartenant au territoire ».

IV. — LE LIEN ARCHIVES-TERRITOIRE

16) Le texte proposé énonce le principe de la remise à l'État successeur des archives « se rapportant directement ou appartenant au territoire ». Il convient de préciser ces expressions.

Il est évident que l'État successeur ne peut réclamer n'importe quelles archives, mais seulement celles-là même qui appartiennent au territoire ¹⁴². Cette appartenance s'apprécie à un double point de vue.

17) Dans une première approche, il s'agit des archives acquises avant le changement de souveraineté soit par le territoire soit pour son compte, à titre onéreux ou

¹³⁵ Article 1^{er}, par. 3, de la Convention du 4 août 1916 (pour référence, v. ci-dessus note 123).

¹³⁶ Article VIII du Traité du 10 décembre 1898 (v. ci-dessus note 126).

¹³⁷ Celles-ci étaient entendues au sens le plus large : documents fiscaux de toutes sortes, registres cadastraux, domaniaux, documents administratifs, registres d'état civil, livres fonciers, archives judiciaires et pénitentiaires, etc.

¹³⁸ Voir ci-dessus note 90. Une disposition similaire figurait déjà à l'article VI du Traité de cession du territoire de la Ville libre de Chandernagor (v. ci-dessus note 125).

¹³⁹ Cela paraît d'autant plus significatif que l'Italie était elle-même le successeur du Gouvernement sarde.

¹⁴⁰ Voir ci-dessus par. 30.

¹⁴¹ Article 11 du Traité de paix avec la Hongrie (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 41, p. 179).

¹⁴² La résolution 388 (V) de l'Assemblée générale, intitulée « Dispositions économiques et financières relatives à la Libye », stipule dans son article 1^{er} [par. 2, al. a] que seront immédiatement transférés « les archives et les documents appropriés de caractère administratif ou d'intérêt technique *concernant la Libye ou se rapportant à des biens* * dont le transfert est prévu par la présente résolution ».

gratuit, et avec ses deniers ou non¹⁴³. De ce premier point de vue, ces archives « appartiennent » au territoire et doivent suivre son sort dans le changement de souveraineté. Il n'est pas nécessaire pour cela que ces archives se rapportent au territoire, car on peut parfaitement concevoir que celui-ci ait acquis à titre gratuit ou onéreux des documents historiques, culturels ou autres relatifs à d'autres régions du monde.

18) Dans une seconde approche, c'est le lien organique rattachant le territoire aux archives le concernant qui est pris en considération¹⁴⁴. Mais une difficulté surgit quand il faut apprécier, selon les catégories d'archives, la puissance du lien considéré. La doctrine s'accorde à estimer que lorsque les documents en question « concernent l'État prédécesseur comme tel et [...] ne se réfèrent qu'incidemment au territoire cédé », ils « restent la propriété de l'État cédant, [mais] il est généralement admis que des copies seront fournies à l'État annexant sur sa demande¹⁴⁵ ». Le lien « archives-territoire » a été pris en considération de façon précise dans l'accord de Rome du 23 décembre 1950 signé à propos des archives entre la Yougoslavie et l'Italie¹⁴⁶.

On relèvera ici la décision de la Commission de conciliation franco-italienne par laquelle celle-ci a jugé que les archives et documents historiques, même s'ils appartiennent à une commune dont le territoire est divisé par la nouvelle frontière arrêtée par le Traité de paix avec l'Italie, doivent être attribuées dans leur totalité à la France dès l'instant où ils se rapportent au territoire cédé¹⁴⁷.

¹⁴³ L'article 11 du Traité de paix avec la Hongrie (v. ci-dessus note 141) précise en son paragraphe 2, à juste titre, que les États successeurs, Yougoslavie et Tchécoslovaquie, n'auront aucun droit sur les archives ou objets « acquis à la suite d'achats, dons ou legs, et les œuvres originales dues à des Hongrois ».

¹⁴⁴ Par le Traité de paix du 10 février 1947 (art. 11, par. 1) [v. ci-dessus note 141], la Hongrie a remis aux États successeurs, Tchécoslovaquie et Yougoslavie, les objets « qui constituent [leur] patrimoine culturel, [et] qui ont eu leur origine dans ces territoires * [...] ».

¹⁴⁵ Ch. Rousseau, *op. cit.*, p. 136. Cf., dans le même sens, D. P. O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law*, Cambridge, University Press, 1967, vol. I : *Internal Relations*, p. 232 et 233.

¹⁴⁶ L'article 6 de cet accord (v. ci-dessus note 128) dispose que les archives indivisibles ou d'intérêt commun pour les deux parties « seront attribuées à celle des deux parties qui, d'après l'avis de la Commission, sera la plus intéressée à la possession des documents en question, selon l'extension du territoire ou le nombre des personnes, des institutions ou des sociétés auxquelles ces documents se rapportent ». Dans ce cas, l'autre partie en recevra une copie, qui lui sera remise par la partie détenant l'original. »

¹⁴⁷ Décision n° 163 rendue le 9 octobre 1953 (Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XIII [publication des Nations Unies, numéro de vente : 64.V.3], p. 503). Cette décision contient le passage suivant :

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

19) Après la guerre franco-allemande de 1870, les archives de l'Alsace-Lorraine furent remises à la nouvelle autorité allemande dans ce territoire. Cependant, une convention spéciale régla à l'amiable le problème des archives de l'Académie de Strasbourg et de ses facultés. Mais dans ce cas le critère tiré du lien « archives-territoire » n'a été appliqué que pour des documents jugés « d'un intérêt secondaire pour le Gouvernement allemand¹⁴⁸ ».

20) Un autre problème qu'esquisse le projet d'article et qui a soulevé quelques difficultés concerne les archives qui se trouvent, pour une raison ou une autre, situées hors du territoire touché par le changement de souveraineté.

V. — ARCHIVES SITUÉES HORS DU TERRITOIRE

21) Le texte proposé par le Rapporteur spécial est général. L'État successeur possède, d'après la rédaction soumise à discussion, le droit de réclamer ses archives où qu'elles se trouvent. De fait, l'énoncé d'une règle de ce genre semble ressortir et s'imposer de l'examen de la pratique, dont on donnera ci-dessous quelques aperçus.

On peut distinguer deux cas : celui des archives emportées ou enlevées du territoire considéré, et celui des archives constituées hors du territoire mais le concernant directement. (Un troisième cas sera négligé dans cette étude : il est relatif aux documents appartenant ou se référant au territoire, mais qui se trouvent hors des limites géographiques à la fois de l'État prédécesseur et de l'État successeur.)

A. — Archives emportées

22) Il semble admis par une pratique courante que les archives emportées par l'État prédécesseur, soit à la veille du transfert de souveraineté, soit même à une période beaucoup plus reculée, reviennent à l'État successeur.

Par exemple, à la suite de la disparition en 1944 de l'Union dano-islandaise, la Haute Cour de justice du Danemark a décidé, par un arrêt du 17 novembre 1966¹⁴⁹, la restitution à l'Islande de quelque 1 600 parchemins et manuscrits d'une valeur inestimable et contenant de vieilles légendes islandaises. On observera qu'il ne s'agissait pas d'archives publiques au double sens qu'elles ne concernaient pas à proprement parler l'histoire des pouvoirs publics et de l'administration islandaise et qu'elles n'étaient pas la propriété de l'Islande puisque ces parchemins avaient été collectionnés au Danemark par un Islandais, professeur d'histoire à l'Université de Copenhague. Il les avait sauvées de la destruction en Islande alors qu'elles y auraient servi parfois à boucher les trous

la commune italienne. *Ce qui est décisif, pour ces biens d'une catégorie spéciale, c'est le lien idéal avec un autre bien ou un territoire * » (ibid., p. 516 et 517).*

¹⁴⁸ Convention du 26 avril 1872, signée à Strasbourg (G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Gottingue, Librairie Dieterich, 1875, t. XX, p. 875).

¹⁴⁹ *Revue générale de droit international public*, Paris, A. Pédone, 1967, t. LXXI, p. 401.

des portes et des fenêtres des foyers islandais. Ces parchemins — estimés, au dire d'experts, à 600 millions de francs suisses — avaient été légués pour toujours par leur propriétaire à une fondation universitaire au Danemark. Malgré leur caractère de propriété privée, régulièrement léguée à un établissement d'enseignement, et malgré leur nature de pièces sans relation avec l'histoire de la puissance publique en Islande, ces archives ont été finalement remises au gouvernement de Reykjavik, qui les revendiquait depuis la fin de l'Union dano-islandaise, assurant le relais de ceux qui les réclamaient depuis le début du siècle.

23) Dans le cas de l'annexion de l'Éthiopie par l'Italie en 1935, les archives qui avaient été emportées d'Éthiopie ont dû être restituées par l'Italie. L'article 37 du Traité de paix avec l'Italie dispose :

[...] L'Italie restituera toutes [...] archives et objets de valeur historique, appartenant à l'Éthiopie ou à ses ressortissants, et transportés d'Éthiopie en Italie depuis le 3 octobre 1935¹⁵⁰.

24) On rencontre un parallélisme frappant des formules dans les instruments qui ont mis fin aux guerres de 1870 et de 1914. Le Traité de paix signé à Francfort le 10 mai 1871 entre la France et l'Allemagne¹⁵¹ disposait en son article 3 :

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

Cette affirmation du principe du retour des archives empruntées devait trouver son expression en des termes identiques dans les articles 52 du Traité de Versailles, 93 du Traité de Saint-Germain-en-Laye et 77 du Traité de Trianon, à ce détail près que cette fois-là c'était l'Allemagne qui subissait la loi qu'elle jugeait excellente en des temps plus heureux pour elle¹⁵².

Le même Traité de Versailles est plus impératif encore dans l'énoncé de la règle en son article 158, lorsqu'il met à la charge de l'Allemagne la restitution au Japon de toutes les archives, documents, etc., concernant le territoire de Kiao-tcheou, « à quelque endroit qu'ils se trouvent »¹⁵³. (Il assigne même à l'Allemagne pour la réalisation de cette opération un délai bref de trois mois, qui ajoute à la rigueur de la mesure.)

25) Ce sont des préoccupations analogues qui ont prévalu dans les relations entre l'Italie et la Yougoslavie. Les archives administratives intéressant les territoires rattachés à la Yougoslavie par les Traités de Rapallo, du 12 novembre 1920, et de Rome, du 27 janvier 1924, et qui avaient été emportées par l'Italie entre le 4 novembre 1918 et le 2 mars 1924 à l'occasion de l'occupation italienne, ainsi que les titres, documents, registres, etc., provenant de ces mêmes territoires et qui ont été enlevés par la mission italienne d'armistice siégeant à Vienne après la première guerre mondiale, devaient être restitués

par l'Italie¹⁵⁴. L'accord italo-yougoslave du 23 décembre 1950 est encore plus précis : son article 1^{er} stipule la remise à la Yougoslavie de toutes les archives « qui se trouvent ou qui rentreront en la possession * de l'État italien, des collectivités publiques locales, des établissements publics et des sociétés et associations de propriété publique », et ajoute que « dans le cas où le matériel en question ne se trouverait pas en Italie », le Gouvernement italien s'efforcera de le recouvrer et de le remettre au Gouvernement yougoslave¹⁵⁵.

26) Cependant, une partie de l'ancienne doctrine française a semblé un certain temps faire prévaloir une règle contraire. Envisageant le cas de l'annexion partielle qui était le cas de succession d'États le plus courant à l'époque, du fait des modifications fréquentes de la carte politique de l'Europe, Despagnet écrivait : « l'État démembré garde [...] les archives relatives au territoire cédé et qui sont conservées dans un dépôt situé hors de ce territoire¹⁵⁶ ». Fauchille, quant à lui, n'est pas allé jusqu'à donner sa caution à cette règle contraire, mais a laissé supposer que des distinctions pouvaient être opérées : si les archives sont hors du territoire concerné par le changement de souveraineté, quelles sont exactement celles dont l'État démembré doit se démunir?

Sont-ce, écrivait-il, seulement les documents de nature à constituer entre les mains de l'annexant un moyen d'administrer la région, ou encore ceux qui ont un caractère purement historique¹⁵⁷?

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

'État français, investi sur la totalité de ces archives avant 1871 d'un droit de propriété imprescriptible et inaliénable, n'en a nullement été dépouillé par le changement de nationalité imposé * à une portion de son territoire¹⁵⁸.

Il convient de remarquer que ce qui importait avant tout, en l'espèce, c'était non point de refuser à l'Allemagne (non partie au procès) un droit sur des archives appartenant à des territoires contrôlés par elle à l'époque, mais d'enlever à un simple particulier la possession induite d'archives publiques¹⁵⁹. Ainsi la portée de cet

¹⁵⁴ Article 12 du Traité de paix avec l'Italie, du 10 février 1947 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 49, p. 12). Pour le Traité de Rapallo, voir Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. XVIII, p. 387 ; pour le Traité de Rome, *ibid.*, vol. XXIV, p. 31.

¹⁵⁵ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 171, p. 292.

¹⁵⁶ F. Despagnet, *Cours de droit international public*, Paris, Librairie de la Société du Recueil général des lois et des arrêts fondé par J.-B. Sirey, 1899, 2^e éd., p. 106, par. 99.

¹⁵⁷ P. Fauchille, *op. cit.*, p. 360, par. 219.

¹⁵⁸ Arrêt de la Cour de Nancy du 16 mai 1896, Affaire Dufresne c. l'État (M. Dalloz et al, *Recueil périodique...*, Paris, Bureau de jurisprudence générale, 1896, 1^{re} part., p. 411 et 412).

¹⁵⁹ Il s'agissait de seize cartons d'archives déposés par un particulier entre les mains de l'archiviste de Meurthe-et-Moselle. Ils concernaient d'ailleurs à la fois les territoires cédés et des territoires demeurés français, ce qui pouvait justifier la décision de la Cour.

¹⁵⁰ Voir ci-dessus note 124.

¹⁵¹ Voir ci-dessus note 121.

¹⁵² Voir ci-dessus note 120. Les Traités de Saint-Germain-en-Laye et de Trianon concernaient respectivement l'Autriche et la Hongrie, qui devaient restituer les archives emportées par elles.

¹⁵³ G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Leipzig, Librairie Th. Weicher, 1923, 3^e série, t. XI, p. 443.

arrêt, au demeurant isolé, qui semblait laisser à la France le droit de revendiquer vis-à-vis des particuliers des archives qui devaient ou pouvaient revenir à l'Allemagne, paraît assez limitée.

28) Si le Rapporteur spécial a cependant mentionné cette tendance isolée, c'est parce qu'elle a semblé prévaloir, pendant quelque temps du moins et pour certains cas, dans la pratique diplomatique française. Cette pratique, à en croire tout au moins les textes dans une de leur interprétation, semble n'admettre le retour dans le territoire ayant changé de souveraineté que des archives à caractère administratif, les documents historiques situés ou emportés en dehors de ce territoire et s'y rapportant demeurant la propriété de l'État prédécesseur. Ainsi le Traité de Zürich, du 10 novembre 1859, entre la France et l'Autriche prévoyait que les archives contenant *les titres de propriété et documents administratifs et de justice civile* concernant le territoire cédé par l'Autriche à l'Empereur des Français « qui peuvent se trouver dans les archives de l'Empire d'Autriche », à Vienne notamment, seraient remis aux commissaires du nouveau gouvernement de la Lombardie¹⁶⁰. S'il est justifié d'interpréter de façon très stricte et très étroite les expressions employées — qui apparemment ne viseraient que les pièces d'administration courante — on serait fondé à conclure que les archives impériales de Vienne n'étaient pas touchées dans leur partie historique se référant aux territoires cédés¹⁶¹.

Le traité du même jour entre la France et la Sardaigne renvoyait en son article 2¹⁶² aux dispositions ci-dessus du Traité de Zürich, pendant que le traité du même jour entre l'Autriche, la France et la Sardaigne les reprenait purement et simplement en son article 15¹⁶³.

De même, une convention franco-sarde signée le 23 août 1860 en application du Traité de Turin, du 24 mars 1860, consacrant la cession de la Savoie et du comté de Nice par la Sardaigne à la France, comporte un article 10 coulé dans le même moule que les précédents, qui déclare que

Les archives contenant les titres de propriété, les documents administratifs, religieux et de justice civile relatifs à la Savoie et à l'arrondissement de Nice qui peuvent se trouver entre les mains du Gouvernement sarde seront remis au Gouvernement français¹⁶⁴.

¹⁶⁰ Article 15 du Traité de paix franco-autrichien signé à Zürich le 10 novembre 1859 [France, *Archives diplomatiques, Recueil de diplomatie et d'histoire*, Paris, Aymot, édit., 1861, t. I^{er}, p. 10; M. de Clercq, *op. cit.*, t. VII^e (1856-1859), p. 647].

¹⁶¹ Voir, en ce sens, G. May, « La saisie des archives du département de la Meurthe pendant la guerre de 1870-1871 », *Revue générale de droit international public*, Paris, A. Pédone, 1911, t. XVIII, p. 35, et G. May, *Le Traité de Francfort*, Paris, Berger-Levrault et Cie, édit., 1909, p. 269, note 2.

¹⁶² Article 2 du Traité franco-sarde relatif à la cession de la Lombardie, signé à Zürich le 10 novembre 1859 (France, *Archives diplomatiques, Recueil de diplomatie et d'histoire*, Paris, Aymot, édit., 1861, t. I^{er}, p. 14; M. de Clercq, *op. cit.*, p. 652).

¹⁶³ Article 15 du Traité entre l'Autriche, la France et la Sardaigne, signé à Zürich le 10 novembre 1859 (France, *Archives diplomatiques, Recueil de diplomatie et d'histoire*, Paris, Aymot, édit., 1861, t. I^{er}, p. 22 et 23; M. de Clercq, *op. cit.*, p. 661 et 662).

¹⁶⁴ M. de Clercq, *op. cit.*, t. VIII^e (1860-1863), p. 83; G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Gottingue, Librairie Dieterich, 1869, t. XVII, part. II, p. 25.

29) Encore une fois, le Rapporteur spécial éprouve quelque hésitation à conclure de ces textes qu'ils viennent contrecarrer l'existence d'une règle permettant à l'État successeur de revendiquer toutes les archives, historiques comprises, qui se rapportent au territoire objet du changement de souveraineté et qui se trouveraient en dehors de ce territoire. Serait-il en effet très aventureux d'interpréter l'expression *titres de propriété*, intégrée dans la formule « titres de propriété, documents administratifs, religieux et de justice civile », qui figure dans tous ces traités, comme visant les documents à caractère historique (et non pas seulement administratif) par lesquels la propriété du territoire est prouvée? De fait, en ces époques, le territoire lui-même était une propriété du souverain dans la vieille Europe. De sorte que tous les titres retraçant l'histoire de la région considérée et servant de preuve à la possession de celle-ci sont revendiqués par le successeur¹⁶⁵. Si ce point de vue est exact, les textes ci-dessus, pour aussi isolés qu'ils soient, ne viennent pas contrarier la règle de la transmission générale des archives, même historiques, se trouvant hors du territoire considéré. Si les titres de propriété ne visaient que la propriété publique, ils seraient couverts par l'expression « documents administratifs et judiciaires ». On serait encouragé dans une telle interprétation par le fait que ces traités comportent généralement une clause semblant apporter une exception au transfert de la totalité des documents historiques, les documents privés de la famille régnante, tels que contrats de mariage, testaments, souvenirs de famille, etc., étant exclus de cette remise¹⁶⁶.

30) Mais en réalité, ce qui coupe court à toute discussion, c'est le fait que ces cas, peu nombreux, observés dans la pratique française se sont trouvés privés de toute portée dès lors que la France, quelque quatre-vingt-dix ans plus tard, a réclamé et effectivement obtenu la partie restante des archives sardes, aussi bien historiques qu'administratives, qui se trouvaient dans le dépôt de Turin et qui se rapportaient à la cession de la Savoie et de l'arrondissement de Nice. En effet, les accords de 1860 relatifs à cette cession se sont trouvés complétés par les dispositions du traité de paix avec l'Italie, du 10 février 1947, dont l'article 7 faisait obligation au Gouvernement italien de remettre au Gouvernement français *toutes les archives historiques et administratives antérieures à 1860 qui se rapportent* * au territoire cédé à la France par le Traité du 24 mars 1860 et par la Convention du 23 août 1860¹⁶⁷.

31) Il semble donc qu'il soit amplement justifié d'admettre comme règle suffisamment expressive de la pratique des États le fait de faire bénéficier l'État successeur

¹⁶⁵ Le Rapporteur spécial a indiqué ci-dessus que les documents historiques étaient revendiqués souvent par l'État successeur à titre d'instruments et de moyens de preuve (v. par. 11).

¹⁶⁶ L'article 10 de la Convention franco-sarde du 23 août 1860 (v. ci-dessus note 164) impose à la France de restituer (ce qui suppose qu'elle en avait déjà pris possession avec les autres archives historiques) au Gouvernement sarde « les titres et documents relatifs à la famille royale ». Cette clause visant des papiers en somme privés et dictée par les convenances de la courtoisie figure aussi, par exemple, dans le Traité du 28 août 1736 entre la France et l'Autriche, relatif à la cession de la Lorraine, dont l'article 16 laissait à la disposition du duc de Lorraine les papiers de famille tels que « contrats de mariage, testaments et autres ».

¹⁶⁷ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 49, p. 10.

de toutes les archives, historiques ou autres, se rapportant au territoire objet du changement de souveraineté, et même si ces archives ont pu être emportées ou se trouvent hors de ce territoire.

32) A une époque plus récente et en matière de décolonisation, la mise en œuvre d'un tel principe aiderait beaucoup les nouveaux États à acquérir une plus grande maîtrise des problèmes internes et extérieurs auxquels ils sont confrontés, et dont une meilleure connaissance ne peut être acquise que grâce à la possession d'archives, mortes ou vivantes, qui devraient leur être laissées ou retournées. Mais, pour des raisons évidentes, on ne peut s'attendre à ce que l'ancienne souveraineté coloniale accepte de rendre toutes les archives, notamment celles qui sont liées à son *imperium* sur le territoire considéré. Bien des considérations de politique ou d'opportunité l'empêchent de laisser, livrés au nouveau souverain, des documents révélateurs de la gestion coloniale. C'est pourquoi il est rare de voir réellement appliqué le principe du transfert de telles archives, que l'ancienne métropole se préoccupe de faire enlever dès la veille de l'indépendance.

C'est le moment de faire la distinction entre les diverses catégories d'archives que l'ancienne métropole est tentée de faire évacuer avant la fin de sa souveraineté. Il semble que l'on doive faire le départ entre *a*) les archives historiques proprement dites antérieures à la date qui a marqué le début de la colonisation du territoire, *b*) les archives de la colonisation liées à l'*imperium* et au *dominium*, et d'une manière générale à la politique coloniale de la métropole dans ce territoire, et, enfin, *c*) les archives purement administratives et techniques liées à la gestion courante du territoire.

33) Des informations recueillis par le Rapporteur spécial — qui, pour aussi nombreuses qu'elles soient, ne sont toutefois pas assez complètes pour autoriser un jugement définitif —, il semble que le problème du retour dans le nouvel État indépendant des archives emportées par l'ancienne métropole n'ait pas reçu une solution satisfaisante. On peut même affirmer que, quelle que soit la solidité et le bien-fondé du principe du transfert des archives tel qu'il est énoncé, il serait déraisonnable de s'attendre au retour immédiat et intégral des archives visées sous *b*. Peut-être même, dans l'intérêt des bonnes relations entre l'État prédécesseur et l'État successeur, n'est-il pas réaliste et souhaitable pour le nouvel État indépendant de les réclamer et d'en faire un contentieux qui ne peut être que difficile.

34) Mais en ce qui concerne les archives visées sous *a* et qui ont pu être emportées par l'ancienne métropole, il est nécessaire que le principe du transfert énoncé reçoive une application ferme et immédiate. Ces archives sont antérieures à la colonisation ; elles sont le produit de la terre et du terroir ; elles sont attachées au sol qui les a vues naître et se constituer et portent son histoire et son patrimoine culturel.

35) De même, l'enlèvement, lorsqu'il a pu se produire dans certains cas, de documents administratifs de toutes sortes visés sous *c* ne peut qu'être une source considérable de gêne, de confusion et de mauvaise gestion administrative pour le jeune État indépendant, déjà en butte à

des difficultés considérables du fait de son inexpérience et de ses insuffisances qualitatives et quantitatives en cadres. Si l'on excepte le cas, rare, de l'indépendance par rupture subite et brutale des liens entre la métropole et le territoire — cas qui a pu entraîner, incompréhensions ou rancœurs aidant, des destructions ou des retraits malveillants des instruments de l'administration —, l'enlèvement de l'un de ces moyens d'administration que sont ces archives a répondu surtout à la préoccupation de la métropole de ne pas se dessaisir de documents et titres pouvant intéresser la minorité constituée par ses propres ressortissants. Mais les techniques actuelles de reproduction sont si avancées qu'il serait déraisonnable et injustifié de continuer à détenir des archives administratives ou techniques de cette nature, dont on viendrait à priver une majorité pour les besoins, par ailleurs possibles à satisfaire autrement, d'une minorité.

36) D'une manière générale, il faut espérer que l'énoncé de la règle du transfert aidera aux meilleures relations entre les États et permettra d'ouvrir la voie d'une coopération appropriée dans ce domaine des archives. Cela permettra à la nouvelle souveraineté de récupérer ce par quoi s'exprimèrent son passé, ses traditions, son patrimoine, son génie national, aussi bien que ce par quoi elle tente d'apporter un mieux-être quotidien aux habitants, et à l'ancienne souveraineté d'alléger ses propres difficultés morales et matérielles qui accompagnent inévitablement son reflux du territoire.

37) Envisageant un cas de décolonisation, le professeur Rousseau écrit :

Le problème se pose à l'heure actuelle dans les rapports de la France et du Cambodge, mais ne semble avoir fait l'objet jusqu'ici d'aucun règlement définitif. La solution logique serait la remise de toutes les pièces concernant l'histoire de cet État pendant la période où la France a assumé la responsabilité internationale de ses affaires (1863-1953) ¹⁶⁸.

Dans le cas de l'Algérie, des archives à caractère historique intéressant la période antécoloniale, qui avaient été inventoriées avec précision par l'administration coloniale, ont été emportées par celle-ci à la veille de l'indépendance ¹⁶⁹. Les négociations entre les deux gouvernements ont permis jusqu'ici le retour d'une partie des documents du fonds turc ainsi que des microfilms d'une partie du fonds espagnol ¹⁷⁰.

B. — Archives constituées hors du territoire

38) Dans cette hypothèse, il s'agit de pièces et documents se rapportant au territoire qui a fait l'objet du changement de souveraineté, mais constitués et conservés de tout temps hors de ce territoire. Bien des traités englobent cette catégorie dans ce qui doit faire retour à l'État successeur.

¹⁶⁸ Ch. Rousseau, *op. cit.*, p. 136.

¹⁶⁹ Il s'agit de ce que l'on appelle communément le fonds arabe, le fonds turc et le fonds espagnol.

¹⁷⁰ Échange de notes algéro-français intervenu à Alger le 23 décembre 1966.

Le protocole relatif à la rétrocession par la Suède à la France de l'île de Saint-Barthélemy, dans les Antilles, précise que

les papiers et documents de toute nature relatifs auxdits actes [de la Couronne de Suède] qui peuvent se trouver entre les mains de l'administration suédoise * [...] seront remis au Gouvernement français ¹⁷¹.

L'article 158 du Traité de Versailles, dans sa section VIII, consacrée au Chan-tong, met à la charge de l'Allemagne le devoir de remettre au Japon les archives et documents du territoire de Kiao-tcheou « à quelque endroit qu'ils se trouvent ¹⁷² ».

La Convention entre les États-Unis d'Amérique et le Danemark, du 4 août 1916, relative à la cession des Antilles danoises, confère aux États-Unis, par son article 1^{er} ¹⁷³, les archives relatives à ces îles qui peuvent se trouver au Danemark, tout comme l'article VIII du Traité de paix hispano-américain du 10 décembre 1898 donnait déjà le même droit aux États-Unis sur les archives constituées sur Cuba, Porto Rico, les Philippines et l'île de Guam et se trouvant en Espagne ¹⁷⁴.

La France a pu obtenir ¹⁷⁵, par le Traité de paix avec l'Italie, du 10 février 1947, des lots d'archives constituées par la ville de Turin et se rapportant à la Savoie et à Nice.

Par l'accord de Craiova, du 7 septembre 1940, signé entre la Bulgarie et la Roumanie pour la cession par celle-ci à celle-là de la Dobroudja du Sud, la Bulgarie a obtenu, outre les archives se trouvant dans le territoire cédé, les copies certifiées des documents se trouvant à Bucarest et se rapportant à la région devenue bulgare.

39) *Quid* si les archives relatives au territoire qui a changé de souveraineté ne se trouvent ni à l'intérieur des frontières de celui-ci ni dans l'État prédécesseur ? Si la généralité des termes de l'article 158 du Traité de Versailles ¹⁷⁶ exclut toute atténuation de l'obligation mise à la charge de l'État prédécesseur, qui devait fournir ces archives où qu'elles se trouvaient, par contre l'accord italo-yougoslave du 23 décembre 1950 ¹⁷⁷ précisait, dans son article 1^{er}, que « dans le cas où le matériel en question ne se trouverait pas en Italie, le Gouvernement italien s'efforcera * de le recouvrer et de le remettre au Gouvernement yougoslave ». Autrement dit, pour employer une terminologie chère aux civilistes français, il s'est agi là d'une obligation rigoureuse de résultat, et ici d'une simple obligation de moyen.

¹⁷¹ Article 3, paragraphe 2, du Protocole de Paris, du 31 octobre 1877, annexé au Traité franco-suédois signé à Paris le 10 août 1877 (M. Dalloz *et al*, *Recueil périodique*..., Paris, Bureau de jurisprudence générale, 1878, 4^e part., p. 33 et 34 ; G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Gottingue, Librairie Dieterich, 1879, 2^e série, t. IV, p. 368).

¹⁷² Voir ci-dessus note 153.

¹⁷³ Voir ci-dessus note 123.

¹⁷⁴ Voir ci-dessus note 126.

¹⁷⁵ Voir ci-dessus par. 30.

¹⁷⁶ Voir ci-dessus note 153.

¹⁷⁷ Voir ci-dessus note 128.

VI. — OBLIGATIONS PARTICULIÈRES DE L'ÉTAT SUCCESSEUR

40) Le projet d'article proposé met à la charge de l'État successeur une obligation essentielle qui constitue la contrepartie normale de celle du prédécesseur, qui doit lui transférer toutes les archives. Les changements de souveraineté sur un territoire s'accompagnent souvent de déplacements de populations (nouveaux tracés frontaliers répartissant les habitants sur la base d'un droit d'option, annexions laissant à la population l'option de nationalité, retour en métropole de la minorité colonisatrice dans les cas d'indépendance, etc.). Il est évident que l'administration de cette population ne peut se faire sans archives, tout au moins administratives. C'est pourquoi le projet d'article spécifie en son deuxième paragraphe que l'État successeur ne devra pas refuser de délivrer à l'État prédécesseur, lorsque celui-ci le demande, toutes copies d'archives dont il aurait besoin. Cette opération ne peut bien entendu se faire qu'aux frais du demandeur.

Il a paru utile d'étendre cette possibilité même à un État tiers, car il peut arriver que celui-ci ait des ressortissants venus du territoire ayant fait l'objet du changement de souveraineté, où ils ont pu constituer une minorité relativement importante.

41) Toutefois, il est évident que l'État successeur n'est obligé de délivrer des copies que des documents, administratifs et autres, utiles à la gestion courante. Encore faut-il que la délivrance de ces pièces ne vienne pas compromettre la sécurité ou la souveraineté de l'État successeur. Si par exemple l'État prédécesseur réclame le dossier purement technique d'une base militaire qu'il a pu construire sur le territoire ou un dossier pénal concernant un de ses ressortissants ayant quitté le territoire cédé, l'État successeur peut refuser de délivrer copies de l'un comme de l'autre. Il y a des éléments d'appréciation et d'opportunité dont on ne peut priver l'État successeur, non plus que tout autre État.

42) Il est conventionnellement fait parfois obligation à l'État successeur de conserver soigneusement certaines archives en tant qu'elles peuvent intéresser dans l'avenir l'État prédécesseur. La Convention (précitée) du 4 août 1916 entre les États-Unis d'Amérique et le Danemark au sujet de la cession des Antilles danoises précise au troisième alinéa de son article 1^{er} que :

Les archives et documents seront conservés avec soin, et des copies authentifiées, si demande en est faite, devront être fournies en tout temps [...] au Gouvernement danois [...] ou à des personnes dûment autorisées qui pourraient en faire la demande ¹⁷⁸.

L'accord passé le 21 octobre 1954 entre la France et l'Inde est plus intéressant encore par le fait qu'il précise la durée de conservation des archives, et confie à l'État

¹⁷⁸ Voir ci-dessus note 123. Une erreur de traduction dans le texte de l'article 1^{er} de la Convention, tel qu'il a été publié dans la *Revue générale de droit international public*, a été corrigée par le Rapporteur spécial dans le passage cité ci-dessus.

prédécesseur le double des archives chaque fois qu'il existe ¹⁷⁹.

Il est arrivé que l'État successeur délivre des copies ou des microfilms non pas seulement d'archives administratives, mais de documents et pièces historiques ¹⁸⁰.

VII. — CAS DE PLUSIEURS SUCESSEURS

43) Le projet d'article est muet quant au problème de la pluralité d'États successeurs. Le Rapporteur spécial pense qu'il n'y a pas lieu d'alourdir la rédaction de l'article en prévoyant expressément ce cas. Les archives peuvent être réparties en s'inspirant de tous les principes exposés plus haut. Chacun des États successeurs reçoit la partie des archives situées sur le territoire sur lequel il exerce nouvellement sa souveraineté. Quant aux archives centrales, elles peuvent être réparties entre tous les États successeurs, dans la mesure où elles sont divisibles, le lot se rapportant à chaque territoire revenant effectivement à celui-ci. Si certaines de ces archives centrales sont indivisibles, et intéressent un ou plusieurs successeurs, elles sont confiées à l'État auquel elles se rapportent le plus, à charge par lui d'en faire une reproduction à l'intention des autres.

44) Ce sont ces règles qui inspirent généralement la pratique en ce domaine. Dans le cas de l'Inde et du Pakistan, les archives furent laissées aux deux dominions ¹⁸¹, lesquels convinrent par un accord du 1^{er} décembre 1947 que les documents intéressant exclusivement l'un d'entre eux iraient à celui-ci, les autres étant reproduits et répartis entre eux.

Lors de l'annexion de la Tchécoslovaquie par les troupes hitlériennes, les archives du pays furent partagées entre le III^e Reich, le protectorat de Bohême-Moravie,

¹⁷⁹ Voir ci-dessus note 90. L'article 10 de l'accord dispose *in fine* :

« Les archives des juridictions françaises devront être conservées intactes pendant un délai de vingt ans et communication de leurs éléments devra être donnée aux représentants accrédités de la France, toutes les fois qu'ils en feront la demande. »

Aux termes de l'article 11 :

« Les registres d'état civil seront conservés et les extraits d'actes délivrés à la demande des intéressés ou des autorités compétentes. »

« Le troisième registre d'état civil de toutes les communes sera déposé aux archives du représentant de la France à la date du transfert *de facto*. »

« Pour l'année 1954, transmission sera faite en fin d'année au Ministère de la France d'outre-mer (Service de l'État civil et des Archives) du registre d'état civil destiné à ce département. »

« Les casiers judiciaires des greffes des tribunaux seront conservés et les extraits délivrés à la demande des autorités françaises. »

¹⁸⁰ A la suite de la restitution par la France à l'Algérie de quelques pièces du « fonds turc » qui compose une partie de ses archives historiques emportées à la veille de l'indépendance, l'Algérie a offert le microfilm de certains documents de ce fonds après leur retour. Elle avait auparavant permis une opération de microfilmage de tous les registres d'état civil en Algérie.

¹⁸¹ The Indian Independence (Rights, Property and Liabilities) Order, 1947, art. 7 (*The Gazette of India Extraordinary*, 14 août 1947, p. 915).

la Hongrie et la Slovaquie ¹⁸². Le Traité de paix avec la Hongrie, du 10 février 1947, devait faire droit aux demandes de la Yougoslavie et de la Tchécoslovaquie, qui ont récupéré et partagé entre elles les archives, y compris celles que la Hongrie possédait sur ces pays de 1848 à 1919 (article 11 du traité) ¹⁸³.

VIII. — DÉLAIS DE REMISE DES ARCHIVES

45) Le Rapporteur spécial n'a pas cru nécessaire de proposer la fixation d'un délai au terme duquel les archives doivent être transférées ou restituées à l'État successeur, quoique la pratique diplomatique consacre souvent l'existence de clauses expresses en ce sens ¹⁸⁴.

D'ailleurs, dans la plupart des pays, les archives publiques sont non seulement inaliénables, mais encore peuvent être revendiquées à tout moment en raison du caractère d'imprescriptibilité qui s'y attache. Le Rapporteur spécial a cité divers cas tout au long de ce commentaire ; il rappellera seulement celui des parchemins islandais réclamés au Danemark et obtenus après un siècle, malgré qu'ils aient fait l'objet d'un legs à l'Université de Copenhague en conformité avec la législation danoise ¹⁸⁵.

IX. — TRANSFERT ET RESTITUTION GRATUITS

46) Il n'a pas paru non plus utile au Rapporteur spécial de rappeler ce qui va de soi : que la remise à l'État successeur doit se faire gratuitement, et n'être frappée d'aucune taxe ou impôt. Le problème a été déjà tranché en son principe dans le projet d'article 2, relatif au transfert de plein droit et gratuit des biens ressortissant à la souveraineté sur le territoire. Les archives comptent au nombre de ces biens. Au surplus, la pratique est très nettement fixée dans ce sens.

¹⁸² Convention du 4 octobre 1941 entre le III^e Reich et le Protectorat de Bohême-Moravie (*Reichsgesetzblatt*, Teil II [Journal officiel, II^e part.], Berlin, 24 avril 1942, n° 13, p. 195) ; Accord du 13 avril 1940 entre le III^e Reich et la Slovaquie (*ibid.*, 20 août 1941, n° 34, p. 305) ; Accord du 21 mai 1940 entre le III^e Reich et la Hongrie (*ibid.*, 6 juin 1941, n° 23, p. 199).

¹⁸³ Voir ci-dessus note 141.

¹⁸⁴ Les archives devaient être remises « sans délai » (articles 93 du Traité de Saint-Germain-en-Laye, 77 du Traité de Trianon, 38 et 52 du Traité de Versailles [voir ci-dessus note 120], etc.). Le transfert *immédiat* des archives était prévu dans la résolution 388 (V) de l'Assemblée générale, du 15 décembre 1950, relative à la Libye (article 1^{er}, par. 2, al. a). On prévoit parfois un *délai de trois mois* (article 158 du Traité de Versailles [voir ci-dessus note 120]), ou de *dix-huit mois* (article 37 du Traité de paix avec l'Italie [voir ci-dessus note 119]). Il a été également stipulé que la remise des archives devait être réglée d'un commun accord « si possible *dans les six mois* » qui suivront l'entrée en vigueur du [...] traité » (article 8 du Traité du 8 avril 1960 entre les Pays-Bas et la République fédérale d'Allemagne [voir ci-dessus note 117]). L'article 11 du Traité de paix avec la Hongrie, de 1947, est l'un des plus précis en matière de délais : il dresse un véritable calendrier dans le cadre d'un délai de dix-huit mois (voir ci-dessus note 141). La fixation d'un délai est laissée dans certains cas aux soins d'une commission mixte, dont le rôle est de retrouver, de localiser et de faire transférer les archives.

¹⁸⁵ Voir ci-dessus par. 22.

Le Rapporteur spécial a tout de même, implicitement et *a contrario*, retenu le principe de la gratuité dans le projet d'article 7, où il est précisé que les copies d'archives sont faites aux frais de l'État demandeur.

X. — BIBLIOTHÈQUES

47) Le Rapporteur spécial n'a pas réussi jusqu'à présent à obtenir des informations suffisantes particulières au transfert des bibliothèques. Le problème ne semble pas devoir souffrir de discussion quant aux principes de ce transfert à l'État successeur et de la restitution de bibliothèques emportées par l'État prédécesseur à la veille du changement de souveraineté, même si certains États nouvellement indépendants ne parviennent pas à ce jour à obtenir dans la pratique l'application effective de l'un et de l'autre de ces principes. Quant aux bibliothèques qui n'ont pas été emportées par le prédécesseur, mais qui ont été constituées avec les deniers du territoire hors de celui-ci, elles doivent revenir aussi à l'État qui exerce désormais la souveraineté sur ce territoire. Ce point touche au problème plus large, qui sera examiné plus loin, de la succession aux biens publics situés en dehors du territoire.

Les deux exemples que l'on va brièvement citer sont puisés dans l'ouvrage du professeur Charles Rousseau¹⁸⁶. Le Rapporteur spécial ignore si une solution définitive a été trouvée à ces deux cas depuis que l'auteur cité a étudié ce problème, en 1964.

A. — *Le problème de l'attribution de la bibliothèque de l'India Office*

48) La Compagnie anglaise des Indes orientales avait constitué en 1801 une bibliothèque qui renferme actuellement environ 280 000 volumes et quelque 20 000 manuscrits inédits qui constituent le plus beau trésor de l'hindouisme dans le monde. Cette bibliothèque fut transférée en 1858 à l'*India Office*, à Whitehall. Après le partage, en 1948, c'est le Commonwealth Relations Office qui en eut la responsabilité. Les deux pays successeurs, l'Inde et le Pakistan, demandèrent le 16 mai 1955 au Gouvernement britannique de les laisser se partager cette bibliothèque sur la base de la proportion (82,5 p. 100 pour l'Inde, 17,5 p. 100 pour le Pakistan) adoptée en 1947 pour la répartition de tout l'actif entre les deux dominions.

La question serait à vrai dire assez délicate à trancher dans la mesure où la *Government of India Act (1935)* avait attribué le contenu de la bibliothèque à la Couronne. Le *Commonwealth Relations Office* n'ayant pas trouvé de solution, l'affaire fut renvoyée en juin 1961 à l'arbitrage de trois juristes du Commonwealth membres du Comité judiciaire du Conseil privé¹⁸⁷.

¹⁸⁶ Ch. Rousseau, *op. cit.*, p. 137 à 139.

¹⁸⁷ L'Inde ainsi que le Pakistan avaient pourtant supprimé de leur système judiciaire interne l'appel fait des décisions de leurs cours suprêmes respectives au Comité judiciaire du Conseil privé, à Londres (loi indienne n° 5 de 1949; *Federal Court Jurisdiction Act* pakistanaise du 12 avril 1950).

B. — *Le problème de l'attribution de la bibliothèque de Prusse*

(49) Des difficultés ayant surgi dans l'attribution de cette importante bibliothèque — contenant 1 700 000 volumes ainsi que diverses archives prussiennes —, une loi du 25 juillet 1957 de la République fédérale d'Allemagne la confia à un organisme spécial, la Fondation pour la propriété des biens culturels prussiens. Cette décision législative est contestée actuellement par la République démocratique allemande.

Article 8. — *Biens situés hors du territoire*

Sous réserve de l'application des règles relatives à la reconnaissance, les biens publics propres au territoire cédé et situés hors de celui-ci entrent dans l'ordre juridique de l'État successeur.

Leur propriété est dévolue à l'État successeur dans les cas d'absorption totale ou de décolonisation.

COMMENTAIRE

I. — POSITION DU PROBLÈME

1) Dans les paragraphes 23 à 34 des commentaires et observations sur l'article 2, le Rapporteur spécial a examiné un des aspects du problème des biens propres au territoire lorsque ceux-ci ressortissent à la souveraineté. Dans les paragraphes 21 à 39 des commentaires et observations sur l'article 7, il a également abordé cette question en ce qu'elle touche aux archives publiques situées hors du territoire affecté par le changement de souveraineté. Ces quelques développements consacrés déjà au sujet en discussion dispensent d'y revenir dans le présent commentaire.

2) L'importance des biens publics à l'étranger n'est pas à négliger. Elle est parfois considérable. S'il s'agit d'un État qui disparaît, il peut laisser à l'étranger un portefeuille de valeurs mobilières, des stocks d'or et de devises, des établissements d'enseignement, de culture ou de recherche, etc. La dissolution d'une union peut poser le problème de la part en numéraire de chacun des composants de l'union dans la participation de celle-ci à des institutions financières internationales. Même un territoire qui accède à l'indépendance peut laisser dans ce que fut pour lui la métropole des biens tels que locaux, immeubles administratifs, dépendances d'établissements publics, colonies de vacances, etc., acquis sur les deniers propres du territoire alors dépendant.

3) Le Rapporteur spécial a un peu hésité à recommander à la Commission du droit international l'adoption d'un article spécial sur le problème des biens publics situés à l'étranger. Il lui a paru en effet certain que rien, dans le domaine de la succession d'États tout au moins (qui fait l'objet de son étude), ne justifiait un traitement particulier pour cette catégorie de biens. Ceux-ci — comme les autres, qui ne lui paraissent se distinguer d'eux en rien — doivent

être régis par les principes généraux énoncés dans les articles précédents.

Néanmoins, comme cette catégorie de biens, du fait qu'ils sont hors du territoire visé par le changement de souveraineté, pouvait être soumise à d'autres règles tirées non de la succession d'États mais de chapitres autres du droit international, le Rapporteur spécial s'est laissé entraîner à examiner les incidences de ces normes sur les règles propres à la succession d'États. Tout le problème est ici dominé principalement par *la question de la reconnaissance*. Sans y consacrer le moindre développement, car cela serait en dehors de son mandat, le Rapporteur spécial a cependant examiné comment la matière de la succession d'États réagissait en quelque sorte dans la sphère des problèmes de la reconnaissance.

4) Le professeur O'Connell écrit :

Il semblerait qu'en cas de succession partielle les biens de l'État prédécesseur qui ne se trouvent pas effectivement dans le territoire ne changent pas de propriétaire. Ils ne sont pas entrés dans le champ de la juridiction souveraine de l'État successeur, et ce dernier ne peut prétendre avoir de droit que sur ceux d'entre eux qu'il peut saisir ou qui lui sont cédés. En cas de succession totale, toutefois, le prédécesseur n'a plus qualité pour posséder des biens. En conséquence, ceux de ses avoirs qui se trouvent à l'étranger doivent ou bien devenir propriété de l'État successeur ou bien devenir des biens sans maître. Il n'y a aucune raison d'opter pour la deuxième solution. En cas de succession totale, l'État successeur acquiert tous les droits de l'État prédécesseur qui ressortissent à la souveraineté. Or, la souveraineté comporte la capacité de posséder des avoirs situés à l'étranger. On peut donc raisonnablement conclure que les prétentions de l'État successeur revendiquant la propriété des avoirs de l'État prédécesseur situés dans d'autres États doivent être reconnues par les États intéressés¹⁸⁸.

Il cite aussi un certain nombre d'auteurs qui admettent la succession à l'étranger dans les cas de succession totale¹⁸⁹.

5) Le professeur Rousseau estime aussi que

selon la conception généralement adoptée, les biens d'un État démembré ou disparu qui se trouvent à l'étranger doivent également être transférés aux États successeurs [...]. Il y a peu de divergences en doctrine à cet égard¹⁹⁰.

Mais il cite, comme O'Connell, le professeur Hall, qui, avec quelques rares auteurs, estime que dans le cas de biens situés à l'étranger l'État successeur peut tout au plus prétendre à être crédité de leur valeur¹⁹¹. Une obligation d'aliénation lui serait imposée, car le droit de jouissance effective peut se révéler plus ou moins impraticable pour une quelconque raison tirée du fait que ces biens se trouvent désormais en territoire étranger.

6) Il semble bien toutefois que certaines ambiguïtés de langage, dues probablement à la difficulté de trouver des expressions générales appropriées à tous les cas de succession, doivent être levées dans ce domaine.

Dans le cas d'une succession partielle, par exemple, ce qui est en jeu, tout au moins selon le Rapporteur spécial,

ce n'est pas le devenir des « biens publics de l'État prédécesseur non situés sur le territoire cédé ». Il est évident que de tels biens demeurent la propriété de cet État et ne peuvent faire l'objet d'aucun transfert au successeur. Ce qui en revanche est en discussion, c'est tout le contraire : c'est le sort des biens publics *du territoire cédé* situés hors des limites de celui-ci, et en particulier sur le sol de l'État prédécesseur.

7) Or, dans le cas de succession partielle, la doctrine n'envisage pas toujours, ou pas clairement, le sort des biens du territoire cédé qui seraient situés soit sur le sol — désormais étranger — de l'État prédécesseur, soit sur celui d'un État tiers. Rousseau, par exemple, ne l'envisage pas du tout, puisqu'il n'examine que le cas de la succession totale, c'est-à-dire de l'« État démembré ou disparu¹⁹² ».

Comme nous l'avons rappelé¹⁹³, le territoire cédé peut cependant avoir, et possède nécessairement, des biens propres distincts de ceux dont la propriété était aux mains de l'État prédécesseur lorsqu'il faisait partie intégrante de celui-ci. Et ces biens du territoire cédé peuvent, pour une raison ou une autre¹⁹⁴, être situés hors de son aire géographique propre, soit sur le sol restant à l'État prédécesseur, soit dans un État tiers.

8) Quant à la succession totale, ouverte par suite de la disparition complète de l'État prédécesseur par absorption ou démembrement, la doctrine estime généralement que cet État ne possède plus la capacité juridique d'être propriétaire et que ses biens à l'étranger deviendraient sans maître s'ils n'étaient pas dévolus à l'État successeur. De ce fait, il n'y aurait pas de raison, selon certains auteurs, de refuser l'attribution de ces biens à l'État successeur.

9) Dans tous les cas, on devrait, pour plus de clarté, raisonner non pas sur des biens publics propres à l'État prédécesseur (disparu ou amputé partiellement), mais sur ceux qui appartiennent au territoire visé par le changement de souveraineté (territoire qui peut dans le cas limite s'identifier géographiquement avec celui tout entier de l'État prédécesseur).

La succession partielle fait ainsi apparaître deux situations dans les biens propres au territoire cédé et situés hors de ses limites physiques : ils peuvent être situés soit dans l'État cédant soit dans un État tiers. La seule différence, dans le cas de succession totale, réside dans le fait que ces deux hypothèses se réduisent à une seule, la dernière, par suite de la disparition de l'État prédécesseur. Territoire cédé et territoire de l'État cédant coïncident géographiquement en ce cas.

¹⁹² Dans un paragraphe intitulé « Position du problème », Charles Rousseau exclut plus nettement encore de ses préoccupations le problème des biens du territoire cédé situés dans l'État prédécesseur :

« Il est également important de savoir où *sont situés les biens* touchés par le transfert : s'ils se trouvent dans le territoire transféré ou s'ils se trouvent dans le territoire d'un État tiers *quelconque* » (Ch. Rousseau, *op. cit.*, p. 122 et 123).

¹⁹³ Voir ci-dessus commentaires et observations sur l'article 2, par. 28 et 29.

¹⁹⁴ *Idem*, par. 32.

¹⁸⁸ D. P. O'Connell, *State Succession...* (*op. cit.*), p. 207.

¹⁸⁹ *Ibid.*, note 2.

¹⁹⁰ Ch. Rousseau, *op. cit.*, p. 143.

¹⁹¹ W. E. Hall, *A Treatise on International Law*, Oxford, Clarendon Press, 1924, 8^e éd., p. 115.

10) Indiquer que le successeur reçoit les biens publics du prédécesseur dans la succession totale parce que sans cela ils deviendraient vacants et sans maître n'est pas un argument pleinement explicatif. La vacance de ces biens n'est pas *la raison* du droit à succession, tout au plus en est-elle l'*occasion*. D'ailleurs, un bien sans maître peut être approprié par n'importe qui, et pas nécessairement par le successeur. Il pourrait même paraître plus normal, ou tout au moins plus expédient, de l'attribuer — si seule la vacance entraine en ligne de compte — à l'État tiers sur le territoire duquel il se trouve.

11) Il serait peut-être plus simple de préciser, aussi bien pour la succession partielle que pour la succession totale, que la succession d'États déclenche un processus de transferts de droits¹⁹⁵ qui doit se faire sûrement au bénéfice de l'État successeur, nullement à celui de l'État prédécesseur ou de l'État tiers. Autrement dit, la succession d'États ne peut avoir paradoxalement pour effet de conférer à l'État prédécesseur un droit de propriété qu'il ne possédait pas antérieurement au transfert du territoire.

Or, dans le cas de succession partielle, on a posé l'hypothèse qu'il s'agit de biens *appartenant* au territoire cédé et se trouvant hors de ce territoire. Si, déjà avant la cession de celui-ci, l'État auquel il était auparavant intégré n'avait pas la propriété de ces biens, on n'aperçoit pas comment il pourrait l'obtenir une fois la cession intervenue. La succession d'États se traduit normalement pour l'État cédant par une perte de droits de propriété, non par la création de droits de ce genre.

Si les biens en question doivent continuer à appartenir en propre au territoire cédé — et on ne voit pas pourquoi il en serait autrement —, on comprend qu'ils entrent, avec le territoire cédé, dans « l'ordre juridique de l'État successeur », au sens qui sera donné ci-dessous à cette expression¹⁹⁶. Autrement dit, les effets de la succession d'États reviennent, dans ce cas, à substituer l'ordre juridique de l'État cessionnaire à celui de l'État cédant (ce dernier, qui n'avait pas en effet de propriété sur les biens en question, n'avait que le droit de les faire régir par son ordre juridique).

Dans le cas de succession totale, la propriété publique propre au territoire cédé coïncide avec la propriété publique de l'État cédant. L'une se confond avec l'autre, car le territoire cédé coïncide avec celui de l'État disparu.

12) Dans cette étude relative au sort des biens propres au territoire situés hors de ses limites géographiques, on fera donc trois remarques :

a) On ne rencontre apparemment guère d'auteurs qui se soient réellement prononcés contre le principe de la succession de la nouvelle souveraineté aux biens publics situés hors du territoire. Mais il convient d'apporter une double nuance à cette affirmation : d'une part, la doctrine a très peu, et fort brièvement, étudié le problème, et, d'autre part, elle s'est concentrée surtout sur le cas de la succession totale en cas de disparition complète de l'État prédécesseur. Elle n'a pas envisagé le problème dans les

autres hypothèses de succession qui font apparaître l'existence de biens publics appartenant au territoire cédé et se trouvant soit dans l'État prédécesseur soit dans un État tiers. Il semble que la doctrine ait envisagé ce cas comme allant de soi. On n'y transfère pas la propriété des biens, laquelle demeure celle du territoire cédé; mais comme celui-ci tombe sous une nouvelle souveraineté, c'est le nouvel ordre juridique qui régit aussi ces biens. Si la question est négligée dans le cadre de la succession aux biens publics, c'est probablement parce qu'elle ne pose pas le problème de la succession à ces biens, mais celui de la substitution d'un ordre juridique à un autre, applicable à ces biens.

b) La jurisprudence est encore moins fournie que la doctrine. Elle apporte en fait des solutions qui, apparemment, n'épousent pas la position exprimée par la doctrine. Cela n'a pas semblé au Rapporteur spécial une raison suffisante pour s'écarter de la doctrine et proposer un projet d'article qui refléterait les solutions retenues par la jurisprudence. En effet, cette dernière paraît avoir été conditionnée par un élément dont les incidences sur la succession d'États ont gauchi cette jurisprudence : il s'agit, comme on l'a signalé, du problème de la reconnaissance. Cette jurisprudence s'est prononcée parfois, en fait, contre l'État successeur moins pour dénier l'existence d'une règle telle qu'elle est exprimée dans le projet d'article que parce que l'État successeur n'avait pas été reconnu par l'État tiers où l'on relève cette jurisprudence.

c) On soulignera enfin que l'analyse de la pratique montre qu'en cette matière l'on est plus en présence de cas de succession de gouvernements que de succession d'États proprement dite. Mais il a semblé utile de rendre compte de cette pratique, parce qu'elle porte en elle les éléments d'une tendance significative. D'ailleurs, il est parfois malaisé de préciser la nature d'une espèce qui peut se trouver à la charnière entre les deux types de succession.

13) La clarté de l'exposition commande de faire une nette distinction entre le cas où les biens situés hors du territoire touché par le changement de souveraineté sont dans l'État prédécesseur et celui où ils se trouvent dans un État tiers.

II. — BIENS DU TERRITOIRE SITUÉS DANS L'ÉTAT PRÉDÉCESSEUR

14) L'hypothèse se rencontre dans tous les cas de succession (décolonisation, annexion partielle, etc.) qui laissent subsister l'État prédécesseur, quoique sur un territoire réduit. L'hypothèse est claire : il s'agit de biens appartenant en propre au territoire affecté par le changement et situés sur le reste du territoire conservé par l'État prédécesseur. Elle s'applique à tous les cas de succession sauf un, qu'elle exclut par évidence : celui de la succession totale par disparition de l'État prédécesseur lui-même. Il n'existe pas ici, par impossibilité logique, de biens propres qui soient à la fois hors du territoire cédé mais dans l'État prédécesseur, les deux aires géographiques se confondant.

On ne peut donc envisager dans le présent cadre que

¹⁹⁵ On n'envisage pas le problème des *obligations*, puisqu'on se trouve ici dans le domaine des biens publics, c'est-à-dire essentiellement d'un actif.

¹⁹⁶ Voir par. 16.

les types de succession autres que celui qui se produit par disparition de l'État.

A. — *Immutabilité de la propriété sur ces biens*

15) Le phénomène de la succession d'États n'altère pas ici l'appartenance du droit de propriété sur ces biens. Ceux-ci demeurent dans le patrimoine du territoire cédé.

a) Ces biens ne peuvent en effet devenir subitement, par le seul fait de la succession, des biens de l'État prédécesseur, quoique situés sur le territoire qui lui reste après amputation. N'ayant pas eu la propriété sur ces biens avant succession, il ne saurait, par le fait de celle-ci, se créer des droits nouveaux.

b) Ces biens ne passent pas davantage à l'État successeur par le seul fait de la succession. Il n'y a pas de raison valable de dépouiller le territoire cédé de ses biens propres.

Une double exception peut cependant apparaître, tirée soit de stipulations conventionnelles contraires, soit d'un acte du nouveau souverain, postérieur au transfert du territoire. Mais, dans l'un comme dans l'autre cas, le transfert du droit de propriété au successeur n'intervient pas par le fait des règles de la succession d'États :

i) Des stipulations conventionnelles contraires peuvent exister. L'annexe XIV au Traité de paix de 1947 avec l'Italie¹⁹⁷ a permis à la France, État successeur de l'Italie dans certaines régions frontalières, de succéder à certains biens parastataux appartenant normalement aux communes touchées par le nouveau tracé frontalier. Le Gouvernement italien avait soutenu vainement que l'intention des puissances contractantes ne pouvait pas avoir été de dépouiller, au profit de l'État successeur, des communes de leurs biens qui assuraient leur viabilité même. La Commission de conciliation franco-italienne a rejeté ce point de vue, en estimant que la lettre claire de l'annexe XIV au Traité de paix transférait sans conteste à l'État successeur ces biens communaux¹⁹⁸.

ii) L'État successeur a bien sûr le pouvoir souverain de prendre un acte de droit interne par lequel il modifie la répartition de la propriété des biens entre lui et le territoire qu'il a incorporé. Cette opération, qui ne peut intervenir qu'après le transfert du territoire, peut donc affecter le droit de propriété de celui-ci sur les biens qu'il possédait hors de ses limites géographiques. Mais elle ne relève plus des règles de la succession d'États : le cas sort du cadre de celles-ci.

B. — *Modification du régime juridique de ces biens*

16) Si ces biens ne doivent jamais passer à l'État prédécesseur — et ils ne passent généralement pas à l'État successeur sauf stipulations contraires —, ils ne peuvent que demeurer la propriété du territoire cédé. Mais cette immutabilité du droit de propriété s'accompagne d'un changement dans les règles qui régissent l'exercice et la jouissance de ce droit. Cela intervient à un double point de vue.

D'un côté, pour l'État prédécesseur, dans lequel se trouvent ces biens, il s'agira désormais de biens publics *étrangers*, avec ce que cela peut impliquer au regard de sa législation en fait de limitations ou de protection. Ainsi, le cadre dans lequel s'exerce ce droit de propriété, par ailleurs inchangé quant à son titulaire, se modifie quant à son contenu, et c'est la législation sur la propriété étrangère, si elle existe, qui lui sera dorénavant appliquée par l'État prédécesseur.

D'un autre côté, le territoire cédé est passé dans un ordre juridique nouveau : celui de l'État successeur. De ce fait, les biens qui appartiennent à ce territoire, et qui suivent naturellement le sort de leur titulaire, ne peuvent qu'être placés sous la protection de ce nouvel ordre juridique. Si l'État successeur ne reçoit certes pas la propriété de ces biens, il n'en devient pas moins le sujet de droit international responsable de ces biens. Appartenant à un territoire qui lui appartient, ces biens tombent dans son ordre juridique. Par exemple, ce sera l'État successeur qui assurera la protection internationale de ces biens contre l'État prédécesseur dans lequel ils sont situés ou contre tout État tiers.

C'est ce que, dans une formulation provisoire et probablement pas tout à fait appropriée, le Rapporteur spécial a tenté d'exprimer dans la règle proposée, selon laquelle « les biens publics propres au territoire cédé et situés hors de celui-ci entrent dans l'ordre juridique de l'État successeur ».

17) Ici, le problème de la non-reconnaissance, qui peut faire obstacle à la mise en jeu pratique de cette disposition, ne se pose généralement pas. Il peut évidemment exister des cas où la succession d'États se produit contre la volonté de l'État prédécesseur (décolonisation violente, sécession brutale, par exemple), et il peut répugner à ce dernier de reconnaître une telle situation. Dans cette hypothèse, un blocage de toutes les règles de succession, et pas seulement de celle qui vise les biens situés sur le territoire de l'État cédant, s'opère en pratique. Mais on n'envisage ici que la situation normale, où l'État prédécesseur admet le changement intervenu.

18) Il faudra noter par ailleurs que dans le cas de décolonisation le territoire cédé et celui de l'État successeur coïncident et se confondent, de sorte que les biens de l'un ne sont rien d'autre que ceux de l'autre. Dans ce type particulier, l'État successeur jouit lui-même de la propriété de ces biens, et ne se borne pas seulement à les accueillir dans l'ordre juridique qu'il a créé.

C. — *Pratique diplomatique*

19) Il a été difficile au Rapporteur spécial de faire le point de la pratique en matière de décolonisation dans ce domaine particulier des biens situés à l'extérieur. Si le principe du transfert de ces biens à l'État nouvellement indépendant n'est aucunement contesté, il s'avère en pratique souvent malaisé de le mettre en œuvre, soit parce que l'ancienne métropole conteste non le principe mais la réalité du droit de propriété, soit parce que le territoire qui a fait sécession éprouve des difficultés à connaître avec précision la consistance et la nature de tous les biens qu'il pourrait à bon droit réclamer, soit

¹⁹⁷ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 49, p. 114.

¹⁹⁸ Décision n° 163, du 9 octobre 1953 (voir ci-dessus note 112).

pour d'autres raisons, plus ou moins politiques. Divers offices coloniaux, à caractère administratif ou industriel et commercial, des établissements de repos, de villégiature ou de vacances pour les agents du territoire colonial ou leurs enfants, des locaux administratifs ou des résidences, par exemple, ont pu être construits ou achetés sur le sol métropolitain par le territoire détaché et avec ses deniers ou celui de divers organismes financiers publics relevant de lui (caisses d'allocations familiales, de sécurité sociale, etc.).

20) L'ancienne colonie du Congo possédait dans son patrimoine un portefeuille de valeurs belges situé en Belgique et estimé, selon le professeur D. P. O'Connell, en 1959 à 750 millions de dollars. Le Congo indépendant ne semble pas avoir récupéré ces valeurs dans leur intégralité¹⁹⁹.

A la veille de l'indépendance, lors de la Conférence économique belgo-congolaise tenue à Bruxelles, en mai 1960, les négociateurs congolais avaient demandé que les actifs disponibles, les titres et les droits immobiliers du Comité spécial du Katanga et de l'Union minière soient répartis en tenant compte des avoirs respectifs du Congo et de ses provinces, d'une part, et des intérêts privés, d'autre part, pour permettre au nouvel État de succéder notamment à l'important portefeuille d'actions et de valeurs mobilières qui se trouvait hors de son territoire. De multiples péripéties s'ensuivirent, au cours desquelles le Gouvernement belge avait notamment prononcé, à l'insu du gouvernement congolais qui allait être constitué, la dissolution anticipée du Comité spécial du Katanga, pour permettre le partage de ses avoirs, ainsi qu'une nouvelle répartition du capital de l'Union minière, le tout de telle sorte que le Congo ne se retrouve plus majoritaire dans ces organismes²⁰⁰. Cette première dissolution du Comité spécial, qui était le principal actionnaire de l'Union et qui appartenait pour les deux tiers à l'État et pour le reste à la Compagnie du Katanga, était décidée le 24 juin 1960 par une convention signée des représentants du Congo belge et de ceux de la Compagnie²⁰¹. Cette convention était approuvée par un décret du Roi des Belges le 27 juin 1960²⁰².

Réagissant contre cette première dissolution prononcée par les autorités belges, les pouvoirs publics du Congo indépendant prononcèrent, par un décret-loi du 29 novembre 1964, une seconde dissolution du Comité spécial.

21) Les accords belgo-congolais du 6 février 1965²⁰³ mirent un terme à ces mesures prises unilatéralement par chacune des deux parties. Ces accords intéressent pour partie l'actif situé en Belgique, c'est-à-dire les biens publics sis hors du territoire visé par le changement de souveraineté. En échange de la cession au Congo de l'actif net géré par le Comité spécial dans ce territoire, la partie congolaise reconnaissait la dévolution à la Compa-

gnie du Katanga de l'actif net situé en Belgique. Diverses compensations et diverses rétrocessions mutuelles sont intervenues pour démêler l'écheveau compliqué des droits respectifs. Le 8 février 1965, M. Tschombé recevait à Bruxelles, au nom de son gouvernement, la première partie du portefeuille du Congo, au cours d'une cérémonie solennelle.

Mais l'affaire ne se termina pas ainsi. A la suite de l'arrivée au pouvoir du général Mobutu, et après divers rebondissements, l'Union minière du Haut-Katanga fut nationalisée le 23 décembre 1966²⁰⁴, car elle avait refusé de transférer son siège de Bruxelles à Kinshasa, estimant que cette opération aurait eu pour effet de placer sous juridiction congolaise tous les avoirs de la société situés hors Congo. Finalement, le 15 février 1967, un compromis intervint.

22) Lors de la désannexion de l'Éthiopie, il fut imposé à l'Italie, par les articles 37 et 75 du Traité de paix du 10 février 1947²⁰⁵, la restitution à l'Éthiopie d'objets d'intérêt historique, et l'accord du 5 mars 1956²⁰⁶ entre les deux pays comportait diverses annexes donnant la liste de ces objets. Une annexe C permettait la restitution à l'Éthiopie du grand obélisque d'Aksoum, que l'Italie s'est vue obligée de descendre d'une place de Rome et de faire transporter à ses frais jusqu'à Naples pour son acheminement vers l'Éthiopie.

23) Certaines stipulations contractuelles autorisent restrictivement la succession aux biens publics en la limitant aux seuls biens *situés sur le territoire*, à l'exclusion de ceux qui se trouveraient hors de celui-ci.

Ainsi en a décidé par exemple l'article 191 du Traité de Trianon, déjà cité²⁰⁷, comme aussi les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies relatives aux dispositions économiques et financières pour la Libye et l'Érythrée²⁰⁸.

Mais de telles stipulations ne contrecarrent pas en réalité la règle proposée, car elles visent une hypothèse différente de celle qui nous occupe ici. En effet, dans les situations évoquées, il est question des biens publics de l'État *cédant* — par exemple de l'Italie en Libye ou en Érythrée —, tandis que l'hypothèse envisagée ici concerne tout le contraire, c'est-à-dire les biens propres de la Libye ou de l'Érythrée, ci-devant italiennes, et qui se trouvent hors de leurs limites géographiques.

24) Il reste à examiner à présent la situation des biens propres au territoire cédé, mais se trouvant dans un État tiers. C'est ici qu'interfèrent spécialement les règles de la reconnaissance et celles de la succession d'États. C'est aussi le lieu d'opérer la distinction entre la succession totale par disparition de l'État prédécesseur et les autres cas de succession.

²⁰⁴ Fondation nationale des sciences politiques, *Chronologie politique africaine*, novembre-décembre 1966, 23 décembre 1966.

²⁰⁵ Voir ci-dessus note 124.

²⁰⁶ *Idem*.

²⁰⁷ G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Leipzig, Librairie Th. Weicher, 1924, 3^e série, t. XII, p. 494.

²⁰⁸ Résolutions 388 (V) et 530 (VI) de l'Assemblée générale des Nations Unies, en date du 15 décembre 1950 et du 29 janvier 1952, respectivement.

¹⁹⁹ D. P. O'Connell, *State Succession...* (*op. cit.*), p. 228.

²⁰⁰ Sur tous ces problèmes, voir R. Kovar, « La « congolisation » de l'Union minière du Haut-Katanga », *Annuaire français de droit international*, XIII, 1967 (Paris), p. 742 à 781.

²⁰¹ *Moniteur congolais*, 19 septembre 1960, n° 38, p. 2053.

²⁰² *Ibid.*

²⁰³ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 540, p. 227.

III. — BIENS DU TERRITOIRE SITUÉS DANS UN ÉTAT TIERS

25) La situation est claire dans le cas de l'absorption d'un État (démembrement, annexion totale ou *debellatio*). Dans ce cas, l'État successeur succède aux biens de l'État disparu situés dans un État tiers. On verra cependant que parfois la jurisprudence n'a pas semblé suivre une telle règle parce qu'un problème de reconnaissance se posait.

26) Lorsqu'il s'agit des autres types de succession, les biens du territoire passent dans l'ordre juridique de l'État successeur, sauf dans le cas de décolonisation, où la propriété elle-même revient au nouvel État, du fait que le territoire cédé et celui de l'État successeur se confondent physiquement.

Il convient d'examiner, pour ces divers types de succession, les applications jurisprudentielles de ces règles.

A. — Cession de bateaux pour la navigation sur le Danube

27) L'affaire de la cession de bateaux et de remorqueurs pour la navigation sur le Danube, qui avait fait l'objet d'une sentence arbitrale²⁰⁹, n'a nullement posé un problème de reconnaissance.

La Tchécoslovaquie avait, en cours d'instance, présenté une réclamation tendant à se faire reconnaître la propriété d'une partie des biens de certaines compagnies de navigation qui avaient appartenu à la Monarchie hongroise et à l'Empire autrichien ou qui avaient été subventionnées par eux, motif pris de ce que

ces intérêts avaient été acquis à l'aide de fonds provenant de tous les pays constitutifs de l'ancien Empire autrichien et de l'ancienne Monarchie hongroise et de ce que lesdits pays, ayant contribué à cette acquisition en proportion des impôts versés par eux, étaient, dans la proportion correspondante, propriétaires des biens en question²¹⁰.

28) La position de l'Autriche et de la Hongrie était qu'il ne s'agissait pas, tout d'abord, de biens *publics*, seuls susceptibles de passer aux États successeurs, et qu'ensuite, en admettant même qu'ils aient cette qualité en raison de la participation financière plus ou moins importante de la puissance publique, « les traités ne donnent pas de droits à la Tchécoslovaquie sur les biens publics autres que ceux qui sont situés en territoire tchécoslovaque*²¹¹ ».

L'arbitre n'a pas tranché le problème, invoquant son incompétence pour en connaître au regard des clauses des traités. Il n'existe pas de contrariété entre cette déci-

²⁰⁹ Affaire relative à la cession de bateaux et de remorqueurs pour la navigation sur le Danube, puissances alliées (Grèce, Roumanie, Royaume serbo-croate-slovène, Tchécoslovaquie) c. Allemagne, Autriche, Hongrie et Bulgarie [*Cession of vessels and tugs for navigation on the Danube, Decision : Paris, August 2, 1921, Arbitrator : Walker D. Hines (U.S.A.)*]. Voir Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. I (publication des Nations Unies, numéro de vente : 1948.V.2), p. 97 à 212.

²¹⁰ *Ibid.*, p. 120.

²¹¹ *Ibid.*, p. 120 et 121. Il s'agissait des articles 208 du Traité de Saint-Germain-en-Laye (G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Leipzig, Librairie Th. Weicher, 1923, 3^e série, t. XI, p. 767) et 191 du Traité de Trianon (*ibid.*, 1924, t. XII, p. 494).

sion et le principe énoncé de la succession aux biens publics situés à l'étranger. Il est évident qu'il est du pouvoir des États d'apporter conventionnellement une exception à un principe.

B. — Participation financière dans des institutions internationales

29) De la même manière, il ne se pose pas de problème de reconnaissance dans les cas de succession dans les organisations internationales. Un auteur signale que « les pays nés de la décolonisation ne paraissent pas avoir revendiqué une partie de la souscription des États qui assuraient leurs relations internationales », et notamment leur représentation dans des institutions financières internationales²¹². Il s'agit bien du cas qui nous préoccupe, c'est-à-dire d'avoirs situés à l'étranger, ailleurs que dans l'ancienne métropole. Le fait que ces pays nouvellement indépendants, surtout ceux qui étaient juridiquement considérés comme faisant partie intégrante du territoire de la puissance coloniale, n'aient pas pensé à réclamer une partie de ces avoirs, ou n'aient pas pu le faire, ne semble pas devoir logiquement être retenu pour contrecarrer le principe énoncé. On remarquera aussi que dans les cas de retrait d'une union, la succession à ces biens a été admise dans ces organisations financières. Lors de sa sécession de la République arabe unie, la République arabe syrienne a repris sans difficultés, en novembre 1961, 200 parts de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement sur le total de 1 266 possédés par l'union.

Passons aux cas où se pose réellement le problème de la reconnaissance.

C. — Cas de l'annexion de l'Éthiopie par l'Italie

30) L'État étranger sur le territoire duquel est situé le bien revendiqué par l'État successeur ne fait généralement droit à la réclamation de ce dernier que s'il l'a reconnu *de jure*. C'est ce qui ressort d'un arrêt de la Cour d'Appel d'Angleterre²¹³. Après l'annexion, en 1936, de l'Éthiopie par l'Italie, l'empereur Hailé Sélassié actionna une compagnie d'installations radiotélégraphiques et téléphoniques pour des sommes à lui dues par cette société. Celle-ci a opposé, en défense, le fait que la créance due à l'Empereur es qualités était passée dans le patrimoine de l'État italien qui avait succédé au souverain déchu pour tous les biens publics.

31) En première instance, devant la Chancery Division, le problème central avait été de savoir quelle pouvait être la portée de la reconnaissance *de facto* dont avait bénéficié l'Italie le 21 décembre 1936 de la part de la Grande-Bretagne pour l'annexion de l'Éthiopie, dont l'Empereur demandait le souverain encore reconnu *de jure* par l'Angle-

²¹² L. Focsaneanu, « Les banques internationales intergouvernementales », *Annuaire français de droit international*, IX, 1963 (Paris), p. 133.

²¹³ Cour d'appel d'Angleterre, arrêt du 6 décembre 1938, Empereur Hailé Sélassié c. Cable and Wireless Ltd. (H. Lauterpacht, *Annual Digest and Reports of Public International Law Cases, 1938-1940* [Londres], 1942, cas n° 37, p. 94 à 101.

terre. La juridiction de première instance ayant estimé, par une décision du 27 juillet 1938, que cette reconnaissance *de facto* de l'annexion ne pouvait suffire à opérer le transfert à l'Italie de la créance située en Angleterre, l'affaire fut portée devant la Cour d'appel du Royaume. Mais le Gouvernement britannique finit par reconnaître *de jure*, le 16 novembre 1938, le Roi d'Italie comme Empereur d'Éthiopie, avant que l'appel interjeté ne fût vidé au fond. La juridiction d'appel décida, par son arrêt du 6 décembre 1938, que le droit d'actionner en justice était lui-même passé à l'État successeur depuis la reconnaissance *de facto* du 21 décembre 1936, et qu'en conséquence le nouveau souverain était le titulaire de la créance située en Angleterre. Le principe de la succession aux biens publics situés à l'étranger était de ce fait consacré même dans le cas d'une reconnaissance *de facto*.

32) L'empereur Haïlé Sélassié n'eut pas plus de succès devant les juridictions françaises dans une autre espèce. Il était détenteur es qualités de 8 000 actions de la compagnie du chemin de fer franco-éthiopien Djibouti-Addis-Abeba, immatriculées au nom du Gouvernement éthiopien, qu'il voulait convertir en titres au porteur et dont il voulait toucher les coupons échus. Le Gouvernement italien a fait opposition auprès du siège social de la compagnie à Paris à l'effet d'interdire à l'empereur Haïlé Sélassié de vendre, transférer ou céder ces titres, qui devaient, soutenait-il, revenir à l'État successeur. Le juge des référés du Tribunal de la Seine, saisi par le souverain déchu pour lever l'opposition du Gouvernement italien, devait se déclarer incompétent, s'agissant d'un acte de souveraineté de l'Italie²¹⁴. Cette décision avait abouti en pratique à laisser le Gouvernement italien maître de ces titres, qui lui revinrent malgré un appel interjeté par l'empereur Haïlé Sélassié. Cet appel²¹⁵ devait en effet confirmer la première décision intervenue et, quoique se plaçant, lui aussi, uniquement sur le terrain de la compétence, aboutir à laisser à l'État successeur la propriété des biens publics de l'État prédécesseur situés à l'étranger. Les deux décisions ont donc eu pour conséquence indirecte de consacrer le principe énoncé du transfert des biens publics.

D. — Guerre de Sécession : affaire *McRae*

33) La sécession des États sudistes des États-Unis d'Amérique ayant échoué, le gouvernement fédéral récla-

²¹⁴ Un des attendus de l'ordonnance rendue se lit ainsi :

« Attendu que le Juge des référés ne saurait se prononcer sur la validité de l'opposition sans résoudre, tout au moins implicitement, la contestation qui s'élève sur la propriété des titres, contestation des plus sérieuses qui met en jeu des principes de droit public international et de droit privé et qui échappe manifestement à sa compétence » (Tribunal civil de la Seine, ordonnance de référé de son président, en date du 2 novembre 1937, *Gazette du Palais*, 16 décembre 1937; commentaire notamment dans Ch. Rousseau : « Le conflit italo-éthiopien », *Revue générale de droit international public*, Paris, A. Pédone, 1938, t. XLV, p. 98 et 99, et *ibid.*, 1939, t. XLVI, p. 445 à 447).

²¹⁵ Cour d'appel de Paris, *Haïlé Sélassié c. État italien*, 1^{er} février 1939, *Gazette des tribunaux*, 18 mars 1939; *Gazette du Palais*, 11 avril 1939; *Revue générale de droit international public*, Paris, A. Pédone, 1947, t. LI, p. 248. La Cour, en plus d'attendus propres, a repris mot pour mot l'attendu (cité dans la note 214) du Juge des référés.

ma à un agent sudiste établi en Angleterre des fonds que celui-ci y avait déposé d'ordre des autorités sécessionnistes. L'agent en question refusa de remettre au gouvernement fédéral ces fonds, arguant qu'il possédait lui-même diverses créances sur le gouvernement sudiste disparu.

34) L'arrêt rendu par la Court of Equity d'Angleterre en 1869 devait rappeler le principe selon lequel la propriété du gouvernement insurrectionnel devait, si celui-ci est défait, revenir au gouvernement légal en sa qualité de successeur. Mais l'État successeur ne pouvant avoir plus de droits que n'en avait l'ancien titulaire, la demande reconventionnelle de l'agent *McRae* devait être accueillie et le montant des créances de celui-ci, si elles étaient justifiées, venir en déduction sur les fonds réclamés.

L'arrêt de la Cour confirmait donc le principe du transfert à l'État successeur des biens publics situés à l'étranger :

Il est clairement de droit public universel, y lit-on, que tout gouvernement qui succède *de facto* à un autre gouvernement, que ce soit par révolution, restauration, conquête ou reconquête, succède à tous les biens publics [...] ainsi qu'à tous les droits relatifs aux biens publics de l'autorité déchue²¹⁶.

35) Selon certains auteurs, nous sommes là en présence d'un cas de succession d'État et non point de succession de gouvernement, car le gouvernement de la Confédération sudiste qui regroupait un certain nombre d'États, avait été reconnu, au moins comme belligérant, par divers États étrangers parce qu'il avait exercé pendant plusieurs années une autorité effective sur un territoire bien déterminé.

E. — Affaire des fonds irlandais déposés aux États-Unis d'Amérique

36) Des agents révolutionnaires irlandais du mouvement Sinn Fein avaient déposé aux États-Unis d'Amérique des fonds rassemblés par une organisation politique républicaine, la Dáil Eireann, créée dès la fin de la première guerre mondiale dans le but de renverser par la force l'autorité britannique en Irlande et de proclamer l'indépendance de ce pays. Ces mouvements donnèrent naissance pendant l'insurrection irlandaise de 1920-1921 à un gouvernement de fait républicain et révolutionnaire, dirigé par E. De Valera.

Lorsqu'un gouvernement de « l'État libre d'Irlande » fut constitué par le Traité anglo-irlandais du 6 décembre 1921, cette nouvelle autorité réclama ces fonds aux États-Unis, en tant que successeur du gouvernement insurrectionnel de fait.

La jurisprudence irlandaise avait fait droit à cette revendication, en décidant que le Gouvernement de l'État

²¹⁶ D. P. O'Connell, *State Succession...* (*op. cit.*), p. 208.

²¹⁷ Voir E. D. Dickinson, « The case of the Irish Republic's Funds », *The American Journal of International Law* (Concord [N.H.]), 1927, vol. 21, p. 747 à 753; J. W. Garner, « A Question of State Succession », *ibid.*, p. 753 à 757; Ch. Rousseau, *Cours de droit international public*. — *Les transformations territoriales...* (*op. cit.*), p. 145 et 146; D. P. O'Connell, *State Succession...* (*op. cit.*), p. 208 et 209; Ch. K. Uren, « The Succession of the Irish Free State », *Michigan Law Review* (Ann Arbor [Mich.]), 1930, vol. XXVIII (1929-1930), p. 149.

libre d'Irlande possédait « un droit absolu à tous les biens et avoirs du gouvernement révolutionnaire [*de facto*] à partir duquel il avait été établi »²¹⁸.

37) La jurisprudence américaine, par contre, devait débouter les demandeurs. Les deux arrêts rendus à cet effet par la Supreme Court of New York (New York County)²¹⁹ considéraient que le fond de l'affaire se ramenait à un problème de succession d'États ou de gouvernements, mais estimaient que l'État libre d'Irlande était le successeur de l'État britannique, et qu'en conséquence le gouvernement de cet État libre n'était pas le successeur du « gouvernement insurrectionnel », qui n'était qu'une organisation politique et non un gouvernement reconnu comme tel par l'autorité britannique ou par tout État étranger.

La Supreme Court of New York considérait donc que seule la Grande-Bretagne pouvait être qualifiée pour réclamer ces fonds. Quoique l'affaire ne se rapporte pas à une succession d'États, il est intéressant d'observer que, des attendus de la Cour, on pouvait conclure que si les fonds avaient été versés à la Grande-Bretagne, l'État libre d'Irlande aurait pu les revendiquer à son tour à la Grande-Bretagne en tant qu'État successeur de celle-ci.

F. — Affaire des fonds algériens déposés en Suisse

38) Le parti du Front de libération nationale algérien avait ramassé de 1954 à 1962 des fonds destinés à couvrir les besoins de la lutte armée de l'Algérie. Le 19 septembre 1958 devait être constitué au Caire un gouvernement provisoire de la République algérienne (GPRA), qui fut reconnu *de facto* ou *de jure* par une trentaine de pays²²⁰. Le Front de libération nationale, parti unique à la fois de libération pendant la guerre et de gouvernement après l'indépendance, précisait dans ses statuts, adoptés en 1959, que ses ressources ne lui appartenaient pas en tant que mouvement mais étaient, en droit et en fait, « propriété nationale » selon les termes de l'article 39, alinéa 2. A la fin de la guerre, le reliquat des fonds destinés à la lutte se montait à quelque 80 millions de francs suisses et figurait dans divers comptes bancaires au Moyen-Orient au nom du GPRA et en Europe au nom du FLN. Le tout fut regroupé en 1962 dans une banque suisse au nom de M. Mohammed Khider, secrétaire général du FLN agissant *ès qualités*. Des différends politiques s'étant élevés entre celui-ci et les autorités gouvernementales algériennes, M. Khider, qui fut déchu de sa qualité de secrétaire général du parti unique au pouvoir, refusa de remettre les fonds restants qui étaient en sa possession à Genève.

²¹⁸ Cour suprême de l'État libre d'Irlande, Affaire Fogarty et consorts c. O'Donoghue et consorts, 17 décembre 1925. Voir A. D. McNair et H. Lauterpacht, *Annual Digest of Public International Law Cases, 1925-1926* (Londres), 1929, cas n° 76, p. 98 à 100.

²¹⁹ Cour suprême de New York (New York County), Affaire État libre d'Irlande c. Guaranty Safe Deposit Company. *Ibid.*, cas n° 77, p. 100 à 102.

²²⁰ Voir M. Bedjaoui, *La révolution algérienne et le droit*, Bruxelles, Éditions de l'Association internationale des juristes démocrates, 1961, p. 91 et *passim*.

39) Diverses procédures tant civiles que pénales, assorties de séquestres bancaires, n'ont pas permis encore à ce jour à l'État algérien et au parti du FLN de récupérer ces sommes. A vrai dire, le problème n'a pas été posé sous l'angle de la succession d'États ou de gouvernements. En effet, il s'y était greffé un aspect pénal, du fait que la banque dépositaire des fonds revendiqués avait permis irrégulièrement leur retrait précipité par M. Khider, qui venait pourtant d'être déchargé de ses fonctions et n'avait plus alors qualité pour gérer ces fonds. Ceux-ci ont été en conséquence frauduleusement transférés vers une destination et pour une affectation demeurées inconnues à ce jour.

Ramenée, sur le plan civil, à un problème de succession de gouvernements, cette affaire comporte des analogies évidentes avec celle des fonds irlandais examinée ci-dessus. Le mouvement algérien de libération et son gouvernement provisoire de l'époque ont laissé des biens auxquels devrait normalement succéder l'Algérie indépendante par son parti unique au pouvoir et son nouveau gouvernement. Ces biens avaient dès leur constitution la qualité de « propriété nationale », selon les statuts du FLN.

40) Les tribunaux helvétiques, saisis le 16 juillet 1964 par les autorités algériennes — représentées par le responsable du parti du FLN et le chef du gouvernement —, avaient cependant été entraînés par la défense à apprécier la légitimité du parti du Front de libération nationale, alors qu'ils sont des organes *juridictionnels*, étrangers au surplus. Le défendeur avait en effet allégué qu'il ne remettrait les fonds qu'au FLN « légitime ». Lequel? Celui qui, selon lui, serait issu d'un nouveau congrès national du parti. Un congrès s'était effectivement tenu, mais le défendeur avait estimé qu'il n'était pas « légitime ». Il est certain que cette notion de légitimité devrait rester, sur le plan strictement juridique, étrangère au débat. Les fonds constituant dès l'origine une « propriété nationale algérienne », ils devaient sans aucun doute revenir, à l'indépendance, aux autorités publiques algériennes, parti et gouvernement.

L'affaire, qui possède ses spécificités mais qui, a certains égards, ressemble à celle des fonds irlandais, devrait d'autant plus trouver son dénouement logique que, M. Khider étant mort à Madrid le 4 janvier 1967, ces fonds, s'ils ne sont pas attribués à l'autorité algérienne propriétaire, risquent de devenir « biens vacants ».

G. — Cas des biens à l'étranger des États baltes²²¹

41) L'incorporation des États baltes à l'URSS ne fut pas reconnue par divers pays, notamment la Grande-Bretagne et les États-Unis d'Amérique, qui refusèrent d'admettre les républiques socialistes soviétiques comme les successeurs de ces États pour les biens situés à l'étranger. Les pays occidentaux qui n'ont pas reconnu cette incorporation ont continué de laisser accrédi-ter, pendant

²²¹ Voir notamment K. Marek, *Identity and Continuity of States in Public International Law*, Genève, Librairie E. Droz, 1954, p. 369 à 416; M. Flory, *Le statut international des gouvernements, réfugiés et le cas de la France libre, 1939-1945*, Paris, A. Pédone, 1952, p. 202 à 205 et *passim*, ainsi que leurs bibliographies.

un certain nombre d'années, l'ancienne représentation, chez eux, de ces États, à laquelle ils ont reconnu les droits de propriété, ou tout au moins de gestion, sur les biens situés hors des frontières des républiques baltes. Des immeubles de légations et consulats et des navires baltes²²² ne purent pendant longtemps être reconnus propriété des successeurs. La situation se normalisa plus tard.

²²² Onze navires arborant le pavillon des nations baltes demeurèrent longtemps « réfugiés » dans des ports américains. Cf. H. W. Briggs, « Non-Recognition in the Courts : the Ships of the Baltic Republics », *The American Journal of International Law* (Concord [N.H.]), 1943, vol. 37, p. 585 à 596. Quant à l'Angleterre, elle avait réquisitionné trente-quatre navires baltes pendant la guerre, mais elle est entrée en négociation à leur sujet avec l'URSS, qu'elle a fini par reconnaître comme propriétaire de ces biens.

Le professeur Guggenheim rapporte la décision du Conseil fédéral suisse du 15 novembre 1946²²³

plaçant sous la gestion fiduciaire de la Confédération les avoirs publics des États baltes, ainsi que les archives de leurs anciennes représentations en Suisse, les représentations diplomatiques de ces États ayant cessé d'être reconnues dès le 1^{er} janvier 1941²²⁴.

Dans ces diverses affaires, le problème de la reconnaissance de l'État successeur a éclipsé celui de la succession d'États.

²²³ Suisse, *Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur sa gestion en 1946*, n° 5231, 1^{er} avril 1947, p. 119.

²²⁴ P. Guggenheim, *Traité de droit international public*, Genève, Librairie de l'Université, Georg et Cie S.A., 1953, t. I, p. 466, note 1.