

Session de Vancouver - 2001

La succession d'Etats en matière de biens et de dettes

(Septième Commission, Rapporteur : M. Georg Ress)

(Le texte français fait foi. Le texte anglais est une traduction.)

L'Institut de Droit international,

Vu le développement de la pratique des Etats depuis la Conférence de Vienne des Nations Unies qui a adopté la Convention sur la succession d'Etats en matière de biens, archives et de dettes d'Etats de 1978, notamment à la suite de la désintégration de l'URSS, de la République Socialiste Fédérative de Yougoslavie et de la République Fédérative Tchèque et Slovaque ainsi que de la réunification de l'Allemagne ;

Convaincu de l'utilité de réaffirmer les règles et principes relatifs à la succession d'Etats en matière de biens et de dettes qui ont été confirmées par la pratique récente des Etats ;

Convaincu également de la nécessité d'indiquer *de lege ferenda* les tendances du développement et les critères du régime à appliquer dans cette matière pour mieux garantir la sécurité juridique dans les relations internationales ;

Estimant que les questions relatives à la succession d'Etats en matière de dettes d'Etat revêtent une importance particulière pour tous les Etats ;

Tenant compte du fait que les phénomènes d'intégration et de désintégration des Etats sont de caractère universel ;

Conscient des problèmes causés par l'incertitude se produisant avant l'achèvement du processus de succession, tant que le statut juridique des Etats en cause n'est pas déterminé ;

Considérant que l'autodétermination des peuples, un principe reconnu par la Charte des Nations Unies, et le principe de démocratie devraient jouer un rôle significatif dans ce processus ;

Affirmant que toute situation conduisant à une succession d'Etats devrait se dérouler en pleine conformité avec le droit international public, et surtout avec le droit humanitaire et avec les droits de l'homme ;

Arrête les principes directeurs suivants concernant la succession d'Etats en matière de biens et de dettes :

Première partie : Catégories de succession d'Etats

Article 1 : Notion de succession d'Etats

La succession d'Etats est la substitution d'un Etat à un autre dans la responsabilité des relations internationales d'un territoire.

Article 2 : Catégories de succession d'Etats

Aux fins de la présente Résolution, la succession d'Etats englobe des situations de dissolution d'un Etat (*discontinuité*) ; de cession, c'est-à-dire de transfert d'une partie du territoire d'un Etat à un autre Etat (*continuité* des deux Etats, l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur) ; de sécession, c'est-à-dire de séparation d'un territoire se constituant en un nouvel Etat (*continuité* de l'Etat prédécesseur avec création d'un nouvel Etat) ; ainsi que des situations d'unification de deux ou plusieurs Etats (*continuité* d'un Etat avec incorporation dans celui-ci d'un autre Etat ou *discontinuité* de deux ou plusieurs Etats avec création d'un nouvel Etat).

Article 3 : Succession d'Etats et continuité d'Etat

La succession d'Etats et la continuité d'Etat sont des concepts juridiques qui ne s'excluent pas. La continuité d'Etat signifie que la personnalité juridique dans l'ordre juridique international subsiste malgré les changements de territoire, de population, de régime politique et juridique, et de nom. Le fait qu'un Etat reste identique à lui-même dans des situations politiques et juridiques différentes de celles antérieures – fait qualifié parfois de fictif – postule que les changements n'ont pas abouti à la dissolution de l'Etat.

Article 4 : Distinction entre continuité et discontinuité de l'Etat

La distinction entre la sécession d'Etats (continuité de l'Etat prédécesseur) et la dissolution d'Etat (discontinuité) est claire en théorie, mais son application s'avère difficile dans le cas de certaines modifications territoriales complexes. La qualification dépend du développement de plusieurs facteurs dans le temps.

Article 5 : Obligations des Etats pendant une période intermédiaire

1. Aux fins de déterminer le régime juridique applicable tant que la qualification de continuité ou de discontinuité d'un Etat est encore incertaine et contestée, il est tenu compte, dans la mesure du possible, des intérêts des Etats concernés et des exigences de la bonne foi et de l'équité. L'application à titre provisoire des règles de succession n'est pas exclue pendant cette période de temps.

2. Afin de rendre plus clair et d'améliorer le régime des individus, les Etats concernés doivent prendre en considération, au moins de façon temporaire, la situation de fait créée par des changements territoriaux.

Deuxième partie : Règles communes pour la succession des biens et des dettes

Article 6 : Rôle d'un accord entre les Etats concernés

1. En cas de succession, les Etats concernés devraient régler de bonne foi et par voie d'accord entre eux la répartition des biens et des dettes d'Etat, en tenant compte des critères de répartition énoncés par la présente Résolution.
2. Les Etats concernés devraient agir pareillement à l'égard des créanciers privés pour ce qui concerne la répartition des dettes. D'autre part les créanciers privés devraient coopérer avec ces Etats pour ce qui concerne la répartition des biens d'Etat qu'ils détiennent.

Article 7 : Passage des biens et des dettes et éventualité d'une compensation

1. L'application des règles de passage des biens et des dettes est sans préjudice de toute question de compensation équitable (a) entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ou (b) entre les Etats successeurs.
2. Une telle compensation est due lorsque l'application des critères énoncés dans la présente Résolution engendre un grave déséquilibre dans la répartition des biens et dettes.

Article 8 : Résultat de la répartition

1. Le résultat de la répartition des biens et dettes doit être équitable.
2. Si la répartition concrète des biens et des dettes n'aboutit pas à un résultat équitable et ne peut être autrement corrigée, l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ou les Etats successeurs doivent régler cette question par une compensation équitable.
3. L'enrichissement injuste doit être évité.
4. La répartition des biens et des dettes doit préserver la capacité des Etats concernés de survivre comme entités viables.

Article 9 : Corrélation entre la proportion des biens et celle des dettes dans la répartition et l'équité

1. Dans toutes les catégories de succession qui impliquent le passage de biens et celui de dettes, une corrélation devrait être assurée entre, d'une part, la proportion des biens, droits et intérêts et, d'autre part, celle des dettes. Ces passages se font ensemble.
2. Pour toutes les catégories de succession, l'équité requiert qu'il n'y ait pas de différence substantielle entre le résultat de la répartition des biens et celui de la répartition des dettes.

Article 10 : Procédure de répartition des biens et dettes d'Etat

1. A moins qu'il en soit autrement convenu par les Etats concernés ou décidé par un organe international approprié, les biens et les dettes passent de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur avec droits et responsabilités *au prorata* de la répartition de ces biens et dettes. La répartition doit être faite selon une clé inspirée notamment des critères énoncés à l'article 11 de la présente Résolution. Il n'existe pas de responsabilité conjointe et solidaire des Etats successeurs.

2. Lorsque la question du passage automatique de certains biens ou dettes à un Etat successeur ne se pose pas, les Etats concernés devraient être considérés comme formant, dès le début de la procédure de répartition, une indivision (*communio incidens*). Si les Etats concernés ne parviennent pas à s'entendre sur la répartition, chacun d'entre eux aura le droit de demander à une instance judiciaire ou arbitrale, nationale ou internationale, de déterminer une clé de répartition entre eux.

3. Les Etats successeurs, ainsi que l'Etat prédécesseur en cas de continuation, ont l'obligation de négocier de bonne foi la répartition des biens et des dettes d'Etat.

4. Les Etats concernés doivent fournir tous les documents et toutes les informations nécessaires pour cette procédure de répartition.

5. Les Etats concernés ont l'obligation d'établir des inventaires des biens et des dettes de la succession et de s'informer mutuellement, dans des délais raisonnables, sur tous les éléments qui peuvent être utiles aux fins de la répartition ; si les Etats n'arrivent pas à dresser en commun un tel inventaire, chacun doit en établir un.

6. Sans préjudice du paragraphe 1^{er} ci-dessus, si les Etats concernés n'arrivent pas à établir en commun une répartition, ils devraient convenir d'une procédure de répartition chargeant une commission d'experts indépendants du soin d'établir l'inventaire de tous les biens et dettes d'Etat en cause et d'en arrêter la répartition entre ces derniers.

Article 11 : Principes de répartition

1. La répartition s'opère au premier chef selon le principe de territorialité ; elle respecte au surplus le principe que tout enrichissement injuste doit être évité.

2. Les biens et dettes qui ne sont pas répartis selon le principe de territorialité doivent être répartis équitablement, tout en tenant compte du résultat de la répartition d'autres biens ou dettes effectuée en application du principe de territorialité.

3. Parmi les critères utilisables pour déterminer une répartition équitable, les Etats devraient prendre en considération :

a. les liens particuliers existant entre les espaces concernés par la succession d'Etats, d'une part, et les activités auxquelles se rapportent les biens et dettes d'Etat à répartir, d'autre part ;

- b. les liens entre les biens, droits et intérêts d'Etat qui passent aux Etats successeurs, d'une part, et les dettes d'Etat d'autre part ;
 - c. les pourcentages respectifs du produit national brut (PNB) des Etats concernés, soit au moment de la succession, soit au moment de la décision ou de l'accord sur la répartition ;
 - d. la clé de répartition adoptée par le FMI pour les quotas alloués à ces Etats.
4. Si l'application des principes et critères énoncés au présent article ne conduit pas à un résultat satisfaisant, les Etats concernés peuvent notamment prendre en considération la part relative de chacun des Etats concernés dans les revenus d'exportation ou le fait que certains parmi eux ont plus que d'autres contribué au financement ou bénéficié des revenus d'exploitation d'un projet.

Troisième partie : Biens d'Etat

Article 12 : Notion de biens d'Etat

1. En principe on entend par l'expression “biens d'Etat de l'Etat prédécesseur” tous les biens, droits et intérêts qui, à la date de la succession d'Etats, appartenaient à un Etat prédécesseur selon son droit interne et en conformité avec le droit international.
2. La notion de bien d'Etat s'étend également aux biens des institutions publiques mais non à ceux des personnes juridiques privées, même si ces personnes ont été créées avec des moyens financiers publics.

Article 13 : Effet du passage des biens d'Etat

1. Le passage de biens d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur devrait normalement s'opérer sans compensation financière.
2. Toutefois le passage automatique et gratuit de ces biens ou leur transfert n'exclut pas que des compensations financières soient prévues pour éviter l'enrichissement injuste du prédécesseur ou du successeur.
3. Le passage des biens d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur implique l'extinction des droits du premier et la naissance de ceux du second ; sans préjudice d'autres dispositions de la présente Résolution, il opère une novation de leurs droits et obligations.
4. En principe, si l'Etat successeur se substitue à l'Etat prédécesseur, il assume les mêmes droits et obligations que celui-ci.

Article 14 : Information et inventaire

1. Sans préjudice de l'article 10 de la présente Résolution, les Etats concernés doivent coopérer et se consulter pour arriver à un accord sur un inventaire des biens et sur leur répartition.

2. Ils doivent échanger mutuellement et fournir aux institutions internationales compétentes les informations nécessaires pour la répartition des biens et dettes. En cas de désaccord, ils doivent régler les problèmes par recours aux moyens adéquats de règlement des différends.

Article 15 : Date du passage des biens d'Etat

La date du passage des biens d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur est normalement celle de la succession d'Etats à moins qu'il n'en soit autrement convenu par les Etats concernés, ou décidé par un organe approprié, pour tout ou partie des biens, en fonction notamment de l'exercice effectif de certains droits ou intérêts par l'Etat ayant réclamé la succession.

Article 16 : Répartition des biens conformément au principe de territorialité

1. Les biens d'Etat qui sont étroitement liés à un territoire passent avec celui-ci à l'Etat successeur.

2. Les biens d'Etat qui ne présentent pas un lien étroit avec un territoire spécifique doivent être équitablement répartis.

3. Si la répartition équitable des biens et des dettes faite conformément aux paragraphes précédents mène à un résultat inadéquat, ce résultat est corrigé par un recours à l'équité. Une telle correction peut s'effectuer au moyen du transfert de certains biens ou par voie de compensation financière.

4. Dans l'application du principe d'équité, il est en général exclu de prendre en considération l'origine physique ou financière des biens, que ceux-ci soient meubles ou immeubles.

5. Les biens ayant une importance majeure pour l'héritage culturel d'un Etat successeur sur le territoire duquel ils ont trouvé leur origine doivent passer à cet Etat. L'Etat successeur doit procéder à l'identification de ces biens dans un délai raisonnable à compter de la succession ; le passage sera réglé entre les Etats concernés.

6. Exception faite du précédent paragraphe, la présente Résolution ne s'applique pas au passage des archives d'Etat.

Article 17 : Absence d'effet d'une succession d'Etats sur les biens d'un Etat tiers

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

Article 18 : Conservation des biens d'Etat

Les Etats concernés doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour éviter que les biens d'Etat qui passent ou pourraient passer à un autre Etat ne soient endommagés ou détruits.

Article 19 : Biens d'Etats immeubles

1. Les biens immeubles de l'Etat prédécesseur situés sur le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats passent à l'Etat successeur sur le territoire duquel ils sont désormais situés.
2. En cas d'unification (*disparition* des Etats prédécesseurs), les biens immeubles des Etats prédécesseurs situés en dehors de leurs territoires passent à l'Etat successeur. En cas d'incorporation d'un Etat dans un autre, les biens immeubles de l'Etat prédécesseur situés en dehors de son territoire passent à l'Etat successeur.
3. En cas de dissolution (*discontinuité*), les biens immeubles de l'Etat prédécesseur situés en dehors de son territoire passent aux Etats successeurs dans des proportions équitables. Les Etats successeurs doivent se mettre d'accord sur une répartition équitable, ou, le cas échéant, procéder à des compensations.
4. En cas de cession et de sécession (*continuité* de l'Etat prédécesseur), les biens immobiliers d'Etat de l'Etat prédécesseur situés en dehors de son territoire restent, en principe, sa propriété. Toutefois les Etats successeurs ont droit à une répartition équitable de ces biens.

Article 20 : Biens meubles et autres biens d'Etats

1. Les biens meubles de l'Etat prédécesseur liés à l'activité de cet Etat en relation avec le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats passent à cet Etat successeur.
2. En cas de sécession et de dissolution, les biens meubles de l'Etat prédécesseur autres que ceux mentionnés au paragraphe précédent passent dans une proportion équitable à l'Etat ou aux Etats successeurs.
3. Les autres biens, droits et intérêts de l'Etat ou des Etats prédécesseurs passent selon les mêmes règles (rattachement territorial, répartition équitable) à l'Etat ou aux Etats successeurs.
4. Les règles de l'article 19 de la présente Résolution sur les biens immeubles situés en dehors du territoire des Etats participant à la succession s'appliquent *mutatis mutandis* aux biens meubles et aux autres biens.

Article 21 : Gestion des biens avant leur attribution à l'un des Etats concernés

La gestion des biens est, avant leur attribution à l'un des Etats concernés, assurée selon le droit de l'Etat sur le territoire duquel ils sont situés. Les droits acquis par des tiers sur ces biens en application de ce droit sont respectés.

Quatrième partie : Dettes d'Etat

Article 22 : Dettes d'Etat

L'expression "dettes d'Etat" s'entend :

- a. de toute obligation financière d'un Etat prédécesseur à l'égard d'un autre Etat, d'une organisation internationale ou de tout autre sujet de droit international, née dans le respect du droit international ;
- b. de toute obligation financière d'un Etat prédécesseur à l'égard de toute personne physique ou morale de droit interne.

Article 23 : Effet et date du passage des dettes

1. Les effets du passage des dettes d'Etat et la détermination de sa date sont *mutatis mutandis* régis par les règles applicables aux biens telles qu'énoncées dans les articles 13 et suivants de la présente Résolution.
2. A défaut d'un accord sur le passage des dettes d'Etat de l'Etat prédécesseur, de quelque catégorie que soient ces dettes, leur passage se fait dans une proportion équitable, compte tenu notamment des biens, droits et intérêts qui passent en relation avec cette dette à l'Etat ou aux Etats successeurs.

Article 24 : Effets d'une succession d'Etats sur les créanciers et débiteurs privés

1. Une succession d'Etats ne devrait pas porter atteinte aux droits et obligations des créanciers et débiteurs privés.
2. Les Etats successeurs ont l'obligation de reconnaître dans leur ordre juridique l'existence des droits et obligations des créanciers qui ont été établis dans l'ordre juridique de l'Etat prédécesseur.
3. Les créanciers privés ont le droit et l'obligation de participer aux négociations entre les Etats concernés sur la répartition de ces dettes. Ils doivent fournir à ceux-ci toutes les informations en leur possession concernant les actifs de l'Etat prédécesseur qui font l'objet de la succession. Une telle obligation existe également lorsque des créanciers privés étrangers concluent des accords particuliers sur le recouvrement des dettes avec certains Etats participant à la succession. Les Etats prédécesseurs et successeurs ont, *mutatis mutandis*, les mêmes obligations envers les débiteurs privés.

Article 25 : Droits acquis

Les Etats successeurs ont l'obligation de respecter dans toute la mesure du possible les droits acquis des personnes privées dans l'ordre juridique de l'Etat prédécesseur.

Article 26 : Passage des dettes d'Etat dans des proportions équitables

1. En cas de cession d'une partie du territoire, comme en cas de sécession, l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur devraient régler le passage des dettes par voie d'accord. Pour les dettes privées de l'Etat prédécesseur, cet accord devrait intervenir avec la participation formelle des créanciers à son élaboration et à sa conclusion.
2. En l'absence d'un tel accord, les dettes publiques d'Etat de l'Etat prédécesseur passent à l'Etat successeur dans une proportion équitable et compte tenu notamment des biens, droits et intérêts passant à l'Etat successeur en relation avec ces dettes d'Etat.
3. Les paragraphes 1 et 2 s'appliquent également lorsqu'une partie du territoire d'un Etat s'en sépare et s'unit à un autre Etat.

Article 27 : Dettes nationales

1. Les dettes d'Etat contractées par l'Etat prédécesseur au bénéfice de l'Etat entier (dettes nationales) sont soumises aux règles de l'article 22 et suivants de la présente Résolution.
2. Les dettes des institutions et entreprises publiques qui ont un champ d'activité national, sont soumises aux mêmes règles, indépendamment du siège de ces institutions ou entreprises.

Article 28 : Dettes localisées

1. Les dettes d'Etat souscrites pour des projets ou objets particuliers à une région spécifique qui ont été contractées par l'Etat prédécesseur ou par une institution ou entreprise publique de cet Etat ayant un champ d'activité national (dettes nationales localisées), sont soumises aux règles de l'article précédent.
2. Toutefois, la répartition d'une telle dette selon l'équité doit prendre en considération le passage de biens (objets/installations) liés à la dette ainsi que le bénéfice généré par ces biens pour l'Etat successeur sur le territoire duquel ils sont situés.

Article 29 : Dettes locales

1. Les dettes des institutions publiques locales (communes, régions, entités fédérées, départements, services publics et autres institutions régionales et locales) passent à l'Etat successeur sur le territoire duquel se trouvent ces institutions.
2. Ces dettes continuent, même après la succession, à être affectées à ces institutions et leur paiement reste à la charge de celles-ci.
3. L'Etat successeur n'est pas responsable pour ces dettes, même en solidarité avec l'institution, sauf si une telle responsabilité existait déjà dans l'Etat prédécesseur ou si l'Etat successeur a directement ou indirectement (par exemple par modification du statut de l'institution intéressée) accepté une telle responsabilité.

4. Les dispositions du présent article s'appliquent aux dettes privées des institutions publiques locales.

5. Dans le cas où des biens appartenant à des institutions publiques locales sont compris dans la succession, l'article 9 de la présente Résolution (corrélation des proportions des biens et des dettes dans la répartition et équité) s'applique au passage des dettes locales.

6. L'Etat prédécesseur et l'Etat ou les Etats successeurs peuvent convenir par voie d'accord du passage des dettes locales selon des modalités différentes. Pour ce qui concerne des dettes privées, les créanciers de celles-ci devraient participer formellement à l'élaboration et à la conclusion de cet accord.

*

(26 août 2001)