
LES EFFETS
DES
TRANSFORMATIONS DES ÉTATS
SUR LEURS
DETTES PUBLIQUES
ET AUTRES OBLIGATIONS FINANCIÈRES

I. — DETTES PUBLIQUES

Contents

[-Préface](#)

[-Préface de l' auteur](#)

[-Les Principes](#)

[-CHAPITRE I. - La nature juridique des dettes d'État](#)

[-CHAPITRE II. - Les bases juridiques du principe de la succession des dettes d' État](#)

[-CHAPITRE IV. - Dettes qui ne grèvent pas tout ou partie du territoire de l'État](#)

Seulement les chapitres indiqués ci-dessus sont disponibles en ligne.

Principaux ouvrages du même auteur :

BANQUE FONCIERE DES PAYSANS, 1883-1910, recherches économiques, statistiques et financières, Moscou, 1911, p. xn -f 606 (en russe).

LA NOTION DE DROIT FINANCIER ET LA SCIENCE DES FINANCES, YaFOS-lavl, 1913, p. 42 (en russe).

LA PARTICIPATION DES ORGANES LEGISLATIFS AU CONTROLE DES

BANQUES D'ETAT EN RUSSIE ET A L' ETRANGER, Yaroslavl, 1913, p. 36 (en russe).

LES ALLEMANDS ET LES CAPITAUX ALLEMANDS DANS L'INDUSTRIE RUSSE, Saint-Petersbourg, 1913, p. 67 (en russe).

LES BANQUES CENTRALES DE CREDIT ET LES ASSOCIATIONS BANCAIRES, Saint-Petersbourg, 1914, p. 171 (en russe).

LE FINANCEMENT DE LA RÉFORME AGRAIRE, Petrograd, 1917, p. 57 (en russe).

LE DROIT DES OBLIGATIONS ÉMISES PAR LES SOCIÉTÉS DES CHEMINS DE FER EN RUSSIE ET A L' ÉTRANGER, Pètrograd, 1917, p. 47 (en russe).

LA CIRCULATION MONÉTAIRE EN RUSSIE, Petrograd, 1918, p. 123 (en Russe).

LA BANQUEROUTE D'ETAT, Petrograd, 1918, p. 128 (en Russe).

LA REPARTITION DES DETTES PUBLIQUES EN CAS DE DÉMEMBREMENT DE L'ÉTAT DÉBITEUR, Berlin, 1923 (Travaux des savants russes à l'étranger, t. III), p. 158 (en russe).

PROBLEME DER GELDREFORM IN DEN BALTISCHEN STAATEN, Kiel, 1924, p. 13.

FIXING THE VALUE OF MONEY, Riga, 1925, p. 50.

DIE VERTEILUNG DER SCHULDEN DER OESTERREICHISCH-UNGARISCHEN MONARCHIE, Kiel, 1926, p. 22.

Ouvrages en préparation :

LES EFFETS DES TRANSFORMATIONS DES ÉTATS SUR LEURS DETTES PUBLIQUES ET AUTRES OBLIGATIONS FINANCIÈRES, tome II.

LA Monnaie, recherches économiques, financières et juridiques, 3 volumes.

THE LAW OF PUBLIC DEBTS, Principles, comparative legislation and jurisprudence.

BIBLIOTHÈQUE DES OEUVRES JURIDIQUES ÉTRANGÈRES

**LES EFFETS
DES
TRANSFORMATIONS DES ÉTATS
SUR LEURS
DETTES PUBLIQUES
ET AUTRES OBLIGATIONS FINANCIÈRES**

TRAITÉ JURIDIQUE ET FINANCIER

PAR

A.-N. SACK

**ANCIEN PROFESSEUR AGRÉGÉ
A LA FACULTÉ DE DROIT DE L' UNIVERSITÉ DE PETROGRAD**

*Avec une préface de
N. POLITIS*

MINISTRE PLÉNIPOTENTIAIRE

**PROFESSEUR HONORAIRE A LA FACULTÉ DE DROIT DE L' UNIVERSITÉ DE PARIS
ANCIEN MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DE GRÈCE**

I. — DETTES PUBLIQUES

SOCIÉTÉ ANONYME

DU

RECUEIL SIREY

22, Rue Soufflot, PARIS, 5^e

LÉON TENIN, Directeur de la Librairie

1927

Tous droits de reproduction,
traduction et adaptation réservés

PRÉFACE

Le développement des relations financières est un des traits les plus saillants de la vie moderne des peuples. Le crédit public est devenu pour ainsi dire universel. Les emprunts internationaux sont entrés dans les habitudes de tous les pays, grands ou petits. Ils se sont multipliés. Les fonds d'États étrangers donnent lieu à des transactions quotidiennes sur la plupart des marchés du monde et occupent une large place jusque dans les portefeuilles les plus modestes.

Effet de l'interdépendance économique des peuples, ce vaste mouvement de capitaux en détermine à son tour l'extension et l'intensité. Il conditionne, dans une certaine mesure, la politique extérieure et même intérieure de tous les pays. Il donne naissance à des pratiques, à des institutions et à des difficultés juridiques nouvelles.

Parmi les problèmes qu'il a posés, un des plus importants et des plus complexes est assurément celui du sort des dettes publiques au cas où l'État qui les a contractées subit des transformations politiques ou territoriales.

Il a offert un intérêt croissant à mesure que les dettes extérieures ont augmenté et que les changements territoriaux sont devenus plus nombreux et plus étendus. Il s'est présenté avec une particulière complexité à la suite de la dernière guerre qui a mis aux prises tant de nations et a bouleversé la configuration territoriale de nombre d'entre elles.

Il n'est pas étonnant qu'il ait, un peu partout, attiré l'attention des spécialistes du droit financier et du droit international et inspiré une abondante littérature.

II

PRÉFACE

Cependant, il n'avait pas encore fait l'objet d'une étude d'ensemble, à la fois théorique et pratique.

C'est cette lacune que M. SACK a voulu combler. Il y était préparé par son enseignement à la Faculté de droit de Petrograd, par de nombreux ouvrages publiés depuis quinze ans, où s'est progressivement affirmé sa maîtrise dans l'étude des grands problèmes économiques et financiers de son pays, par l'observation des événements qui se sont produits en cette matière au cours et depuis la guerre mondiale.

Le présent volume donne les résultats de ses recherches et de ses réflexions sur les dettes publiques. Il sera suivi d'un second, consacré aux autres obligations financières des États.

Il n'est pas exagéré de dire que M. SACK a rempli la tâche qu'il s'était fixée avec plein succès : il a réussi à réunir une documentation d'une rare richesse. Avec la patience d'un bénédictin laïque et le discernement d'un savant averti, il a suivi de très près la longue liste des traités d'annexion et de règlement de dettes conclus depuis 150 ans et analysé une à une leurs clauses ; il a recherché la manière dont elles ont été appliquées, les mesures législatives, administratives et judiciaires auxquelles elles ont donné lieu ; il a recueilli et classé l'opinion de tous les auteurs qui ont écrit sur la matière. Il a enfin su utiliser cet énorme matériel avec un sens admirable des nécessités pratiques pour expliquer, jusque dans les moindres détails, la nature juridique de la succession aux dettes, les obligations des débiteurs et les droits des créanciers, les rapports entre États successeurs, les modes de répartition entre eux des dettes et les systèmes d'établissement de leurs quotes-parts.

Quand ce volume sera complété par les tables analytiques qui accompagneront le volume suivant, il aura la valeur d'un vaste répertoire que l'on pourra aisément consulter pour connaître avec profit les règles et les précédents relatifs aux divers aspects de la matière.

Dès maintenant, il peut rendre les plus grands services. Il ne projette pas seulement une vive lumière sur les règles qui régissent la succession aux dettes publiques. Il apporte

PRÉFACE

aussi une très utile contribution à l'étude générale du droit international en permettant, à l'occasion d'un problème particulier, d'en marquer les nouvelles tendances.

Son grand mérite, à cet égard, c'est de montrer, avec l'insuffisance des doctrines reçues, la nécessité de fournir une meilleure explication juridique du phénomène révélé, par une pratique déjà longue, que le poids des dettes publiques doit, au moment où l'État débiteur disparaît ou est amoindri, être réparti entre les États qui s'en partagent le territoire. Les anciennes doctrines avaient perdu de vue que l'obligation des États successeurs, de même que celle du débiteur originaire, existe à l'égard des créanciers et non à l'égard de leur nation. Elles s'étaient laissées influencer par le fréquent spectacle d'accords intervenant entre gouvernements pour arrêter, en cas de succession, la répartition des dettes et les modalités de leur paiement, sans s'efforcer de percer ces apparences pour voir qu'en réalité l'intervention des gouvernements ne visait pas la défense de leurs propres intérêts, mais la protection de ceux de leurs ressortissants. Victimes de cette illusion d'optique, les auteurs affirmaient qu'en cas d'annexion partielle les créanciers continuent à n'avoir d'action que contre le débiteur originaire, tandis que la contribution de celui-ci et des États successeurs est seule touchée, s'analysant à un rapport juridique d'État à État.

M. SACK fait définitivement justice de cette manière de voir. Il démontre que la nature juridique de la succession aux dettes repose non sur des rapports entre États, mais sur les droits des créanciers envers les États acquéreurs du territoire pour le compte duquel la dette a été contractée. La distinction est importante, car les intérêts des États annexants peuvent ne pas concorder avec ceux des créanciers.

Mais cette constatation faite, il a été fort embarrassé pour déterminer la nature juridique du principe de la succession. Les faits le portaient à penser qu'il relève du droit international. Cependant, il a été arrêté par l'idée qu'on se fait généralement de cette discipline qui, appliquée dans le passé aux seuls rapports des États entre eux, est tenue pour étrangère

PRÉFACE

aux rapports entre États et individus. Forcé de reconnaître que le principe de la succession déborde le droit privé, il le rattache au droit public. Mais, comme il s'agit de rapports pouvant exister entre un État et les ressortissants d'un autre État, il se voit obligé d'exclure le droit public national. Et, cherchant la satisfaction réclamée par la logique du raisonnement, il songe — suivant le procédé des romanistes qui, pour les contrats ne rentrant pas dans les catégories cataloguées, avaient inventé celle des contrats innommés — à une discipline nouvelle, hors cadres, *sui generis*, encore mal définie, qu'il appartiendrait à l'avenir de formuler et d'établir, et il en vient à parler (p. 88) d'un droit *supra-étatique*.

Or, c'est précisément à ce signe que l'on reconnaît le droit international. Si l'on n'en convient pas, c'est qu'on reste prisonnier de la tradition qui ne voit dans le droit international que le droit des États. Mais, sous la poussée des faits modernes, nombreux, concordants, impérieux, une conception nouvelle, plus élargie, s'impose : derrière les États apparaissent de plus en plus les individus pour jouer sur la scène internationale un rôle propre et y revendiquer directement leurs droits. Le droit international n'est plus seulement le droit des États, c'est aussi, de plus en plus, celui des rapports entre États et individus et entre individus de nationalité différente.

Il en est ainsi notamment pour les relations particulières qui, en cas de succession aux dettes publiques, naissent entre créanciers et États débiteurs.

Ce qui empêche de se rendre complètement compte de la situation, c'est que les individus ne sont pas encore armés pour revendiquer directement leurs droits contre les États : ils sont obligés de se faire représenter et protéger par leurs gouvernements, qui agissent à leur place et se comportent, dans ce cas, à peu près de même manière que lorsqu'ils prennent soin des intérêts publics dont ils ont la charge.

Mais il n'y a là qu'une lacune de procédure, qui, M. SACK le reconnaît lui-même (p. 233), n'affecte en rien les droits des créanciers.

V

PRÉFACE

Il l'a si bien senti qu'il en est arrivé — avec une grande hardiesse de logique — à soutenir (p. 235) que, si les traités relatifs à la répartition des dettes et à l'établissement des quotes-parts lient les États contractants entre eux, ils sont sans valeur juridique à l'égard des créanciers s'ils sont conclus au mépris de leurs droits. Ici encore, si les créanciers sont les ressortissants des États contractants, ils sont désarmés, et si ce sont des étrangers, ils ne peuvent agir que par l'entremise de leur gouvernement. Mais la violation de leurs droits — si elle s'est produite — n'en restera pas moins certaine.

La situation n'en sera en fait changée, la pratique ne sera d'accord avec la théorie que le jour où, dans une organisation internationale plus avancée, les particuliers seront admis à actionner directement les gouvernements devant les juridictions internationales.

Rien ne peut mieux montrer le besoin d'y parvenir que la patiente et objective analyse de la vie internationale, où l'individu, appelé à développer son activité, acquiert des droits dont la protection lui est encore mal assurée.

L'ouvrage de M. SACK marquera, dans l'évolution du droit international, une date pour avoir fait cette démonstration au sujet d'un des aspects du crédit public et apporté une remarquable contribution à l'étude de la nouvelle branche du droit des gens qui a été justement appelée le droit financier international.

N. POLITIS.

PRÉFACE DE L'AUTEUR

I.

L'ouvrage que je présente ici résume les résultats d'une étude détaillée commencée il y a bientôt dix ans : la Révolution russe de mars 1917 m'a amené à examiner les effets d'une transformation *politique* de l'État sur sa dette publique. D'autre part, la déclaration du Gouvernement provisoire du 30 mars 1917, qui proclama l'indépendance de la Pologne, a posé devant moi, d'une façon tangible, la question des effets qu'exercent dans le même sens les transformations *territoriales* d'un État.

Mon intérêt pour ces problèmes, le besoin d'en étudier à fond la nature et la portée juridique et financière n'ont fait que s'accroître à mesure que se déroulaient, dans ma patrie, les événe-

ments successifs de ces dernières années : coup d'État bolchevique en novembre 1917, décret du (1^{er}) 13 janvier 1918 sur l'annulation des anciens emprunts d'État, traités passés par les Soviets avec l'Allemagne (Brest-Litovsk et Berlin, 1918), puis avec les nouveaux États de la Baltique (1920-1921), etc.

Ces questions que la vie même ne cessait de poser m'ont d'abord intéressé à un point de vue essentiellement pratique, c'est-à-dire au point de vue du problème de la dette russe. C'est dans ce sens que se sont orientées mes premières recherches. Il en est résulté deux ouvrages : *La banqueroute d'État* (Petrograd, 1918) et *La répartition de la dette publique* (Berlin, 1923), tous les deux en russe.

A mesure qu' étaient mises en pratique les dispositions respectives des traités de paix qui ont clos la guerre générale, et que, d'autre part, mon départ pour l'étranger m'eût permis d'amplifier ma documentation, je me trouvais en mesure d'étendre et d'approfondir le champ de mes recherches pour étudier, sous

VIII

PRÉFACE DE L'AUTEUR

toutes leurs faces et dans toute leur complexité, la théorie et la pratique du problème juridique et financier qui fait l'objet du présent ouvrage.

II.

Déjà W. E. HALL, dans son cours bien connu de droit international, a dû constater que la question de la succession d'État ne trouve généralement pas de réponse satisfaisante chez les auteurs qui ont écrit sur le droit international. « Ils sont incomplets et tendent à se copier les uns les autres. » G. JELLINEK était également d'avis que, « de toutes les questions du droit des gens, il y en a peu qui fussent aussi peu élucidées que la doctrine de la succession d'État ».

Et voici qu'au cours de mes recherches j'ai eu la même impression que celle formulée il y a quarante ans par HALL et il y a vingt ans par JELLINEK : les auteurs les plus érudits, les plus brillants, qui se sont occupés des problèmes en question, soit dans leurs cours de droit international, soit dans des monographies spéciales, sont toujours incomplets, se bornent souvent à copier leurs prédécesseurs, et leur contribution, si précieuse

qu'elle soit, n'arrive pas à résoudre notre problème d'une façon satisfaisante.

Cette lacune s'explique, me semble-t-il, par certaines raisons bien déterminées.

La raison essentielle c'est que les auteurs considèrent généralement notre problème comme une question des rapports entre États qui relèverait du droit international public ; ils l'envisagent, par conséquent, en partant des méthodes et des règles de cette dernière discipline et se bornent aux faits et questions qui, d'après eux, entrent dans ses cadres. Cependant, notre problème n'est pas une question de rapports entre États, mais une question des rapports juridiques entre les créanciers de la dette publique et le nouveau gouvernement (ou les nouveaux gouvernements) établi sur tout ou partie du territoire de l'ancien État. Il est évident que les rapports entre des personnes privées et un gouvernement ne peuvent ressortir au domaine du droit international public, lequel ne s'applique qu'aux questions relatives aux rapports des États entre eux. Or, donc, du moment que notre problème ne tombe pas dans le domaine du droit international public, les principes et règles de ce dernier,

PRÉFACE DE L'AUTEUR

IX

généralement invoqués par les auteurs, ne sauraient, dans l'occurrence, être appliqués ni fournir la solution cherchée. On peut même dire que, du point de vue du droit international public, il est impossible de trouver une solution juridique positive de ce problème ; on comprend, par conséquent, que des internationalistes éminents, tels que W. E. HALL, E. BOREL, W. SCHÖNBORN, K. STRUPP, en soient venus à conclure que le droit international ne comporte pas de normes qui puissent servir de base juridique à notre problème. Quant aux auteurs qui tendent à admettre pareille possibilité, ils partent des motifs souvent vagues ou insuffisamment fondés, tels que des considérations de justice, etc., qui n'ont rien à voir à la nature juridique du problème.

Une autre raison, c'est que les auteurs perdent ordinairement de vue combien il est indispensable de mettre préalablement en lumière la nature juridique et financière des dettes d'État en général et des diverses catégories de ces dettes en particulier, de même qu'ils ne tiennent pas suffisamment compte de l'évolution des formes juridiques et financières du crédit public. Il en résulte non seulement l'impossibilité d'établir, pour la solution du

problème posé, un système juridique adéquat, mais, souvent, des conclusions franchement erronées en ce qui concerne aussi bien la question d'ensemble que les diverses questions de détail. Ceci n'a rien que de naturel, puisque, dans l'occurrence, on commet l'erreur de formuler des règles d'une portée générale en partant soit des principes du droit international public, soit des dispositions des traités internationaux du début du siècle dernier ; or, ces principes ne concernent pas directement notre problème et ces traités ont été déterminés par des conditions juridiques et politiques, ainsi que par des formes de crédit public foncièrement différentes des conditions et des formes de nos jours.

Une troisième raison, c'est que notre problème ayant été en quelque sorte annexé par les auteurs de droit international, son côté financier a été soit complètement délaissé, soit exposé d'une façon incomplète et peu satisfaisante. Or, la portée effective de ce problème réside précisément dans son aspect financier. Toutes les considérations d'ordre général qui négligent les aspects financiers du problème demeurent pour ainsi dire dans le vide et perdent de ce fait une bonne part de leur valeur.

Les auteurs qui ont écrit sur la science des finances ont égale-

PRÉFACE DE L'AUTEUR

X

ment négligé notre problème : il leur était impossible de le faire tenir dans les cadres habituels d'un cours de législation financière, car ce problème, bien que d'ordre juridique et financier, n'a rien à voir à la législation.

Seul le maître éminent de la science des finances française, M. G. JÈZE, a abordé ce problème en y apportant le talent, l'érudition et la finesse d'esprit qui lui sont propres. Mais, limité par les cadres d'un cours, il a dû se borner, ainsi qu'il le dit lui-même, « à un effort de synthèse sur un problème extrêmement difficile et jusqu'ici traité fragmentairement », et à inviter ceux qui travailleront dans le même domaine « à reprendre la question dans son ensemble ».

III.

Mes recherches m'ont amené à conclure que notre problème est celui de la *succession des dettes (d'État)*, celle-ci étant une institution de droit qui comprend aussi bien les cas de transformation politique que ceux de transformation territoriale des États ; l'une et l'autre de ces deux catégories de cas, malgré la différence capitale

de leur nature politique et d'importantes particularités juridiques qui les distinguent, offrent, en effet, en ce qui concerne notre problème, des propriétés et des traits communs. D'autre part, chaque espèce de transformation politique ou territoriale présente ses particularités politiques et juridiques, dont certaines sont essentielles pour notre problème. Je donne dans mon Introduction une classification de ces divers genres de transformations; j'examine ensuite, d'un bout à l'autre de mon ouvrage, tel ou tel de ces divers cas, cherchant à établir les effets juridiques que chacun d'entre eux exerce sur la solution des différentes questions de détail comprises dans notre problème. Je soumetts en outre à des exposés et des analyses distincts les diverses espèces des formations étatiques, afin de présenter d'une façon aussi précise que possible l'influence que tel ou tel changement de ces formations exerce sur leur dette publique.

Cette discrimination entre les divers objets de notre analyse ne fait cependant que corroborer la thèse que j'ai formulée plus haut, à savoir que le principe de la succession des dettes d'État reste toujours le même, que sa nature juridique demeure invariable, quelle que soit la transformation subie par l'État. Il résulte, notamment, de mon analyse, non seulement qu'il s'agit en

PRÉFACE DE L'AUTEUR

XI

toutes circonstances d'un seul et même principe, mais qu'il ne saurait en être autrement. C'est ainsi que j'en viens à démontrer l'erreur des théories qui tantôt ne considèrent pas que la transformation politique constitue un cas de succession des dettes, ou bien excluent du champ d'action de ce principe les transformations territoriales ; tantôt, dans les limites de ces dernières, écartent les cas où l'ancien État amoindri ne cesse pas d'exister ; tantôt, enfin, éliminent les cas où les pertes territoriales ont été déterminées par la conquête, etc.

Je considère que notre problème ne saurait être régulièrement résolu si on ne l'analyse pas dans le plan des rapports juridiques entre les créanciers et l'État débiteur. Aussi ai-je commencé par un examen de la nature juridique des dettes d'État. Ma manière de voir et les conclusions auxquelles j'aboutis se rapprochent sur bien des points, s'écartent sur certains autres, de celles énoncées dans les ouvrages de M. JÈZE. C'est en partant de ces conclusions que j'en arrive à construire le système juridique du problème qui fait l'objet des présentes recherches ; c'est ici surtout que mes vues divergent d'une façon plus marquée de celles de l'éminent savant français.

Je crois pouvoir affirmer que la succession des dettes d'État est une institution de droit *sui generis* qui ne ressortit pas au droit international public, mais au droit public général. Sur ce point, mes conclusions concordent avec celles de A. RIVIER, E. NYS, F. LISZT, en partie avec celles de F. HOLTZENDORF. Une pareille conception est d'une très grande portée. Tout d'abord, elle pose au premier plan la question des droits acquis des personnes privées, des droits des créanciers de l'État et des obligations des gouvernements auxquels échoient les territoires de l'ancien État débiteur. Ainsi posé, le problème aboutit à des conclusions foncièrement différentes de celles auxquelles on en vient si on l'envisage du point de vue des rapports des États entre eux.

D'autre part, la succession des dettes publiques d'État étant une institution de droit public, les droits des créanciers et les obligations du gouvernement qui relèvent de cette institution ne sauraient offrir un caractère aussi absolu et inconditionné que les droits et obligations ordinaires de droit privé ; telles ou telles circonstances d'ordre politique, financier ou pratique peuvent déterminer dans certains cas la portée conventionnelle des règles en question ; elles doivent être strictement appliquées

PRÉFACE DE L'AUTEUR

XII

lorsque ceci est possible et rationnel ; si leur stricte application est impossible ou peu pratique, on pourra se borner à les adopter à titre de principe directeur ; enfin, dans certaines circonstances déterminées, on pourra, pour de graves raisons pratiques, s'abstenir de leur application, à condition, bien entendu, que les intérêts des créanciers n'en subissent aucun dommage injustifié.

IV.

Le présent ouvrage n'est ni historique ni descriptif ; sa tâche ne consiste que subsidiairement dans l'analyse ou la critique des faits et des théories ; elle est essentiellement *constructive*. Je veux dire par là que mon intention a été surtout de dégager la structure de l'institution de droit qu'est la succession des dettes publiques, de l'ériger en système, d'établir en quelque sorte un code de règles de droit concernant les effets des diverses transformations des États sur les dettes de ces derniers.

La tâche est énorme ; les difficultés qu'elle comporte ne le sont pas moins. Il s'agit, somme toute, de codifier les règles des rapports les plus divers qui surgissent dans les circonstances les plus variées. La difficulté est d'autant plus grande qu'il nous faut

partir des faits et des données qui datent des époques les plus diverses et visent les dettes et les transformations d'États les plus variées : de la pratique des traités internationaux, de la jurisprudence des tribunaux nationaux, des arbitrages internationaux, etc.

L'énormité et la difficulté de la tâche ont déterminé deux traits particuliers du présent ouvrage. L'un d'eux est d'ordre méthodologique, l'autre concerne l'exposé. La méthode que j'ai appliquée au cours de mes recherches procède par induction. De l'analyse des divers cas concrets et de la nature juridique de l'institution qui fait l'objet de mon ouvrage telle qu'elle nous apparaît sous ses divers aspects et dans ces manifestations particulières ; de l'examen du développement historique de cette institution telle qu'elle a été successivement conçue par le sentiment de droit du monde civilisé — je passe pour ainsi dire à la construction architecturale, à l'énoncé d'un système de règles de droit d'une portée générale suivies de conclusions particulières qui s'en dégagent.

Cette méthode explique le caractère de l'exposé. Toute formule d'ordre général est aussitôt corroborée par des faits empruntés

PRÉFACE DE L'AUTEUR

XIII

à la pratique internationale ou à la jurisprudence, ainsi que par des opinions des auteurs, lesquelles, clans notre question, prennent souvent valeur de faits. J'ai adopté cette manière d'exposer pour deux raisons. Une discussion purement spéculative, non étayée de données pratiques, n'aurait eu aucune portée décisive ; elle n'aurait fait qu'ajouter une « théorie » de plus à la littérature de la question. Cependant, mon intention n'était pas de créer une nouvelle théorie, mais de mettre en lumière la nature d'une institution de droit déjà existante, qu'il s'agit de ramener à des formules aussi claires et précises que possible. Pour aboutir à ces fins, non seulement je n'ai pu me passer d'exposer les faits matériels, mais j'ai dû, autant que possible, les exposer *tous*, afin de mettre bien en évidence la portée générale et universelle du système que j'ai cherché à dégager.

D'autre part, les faits relatifs à notre problème n'ont pas encore été, jusqu'ici, recensés et réunis sous une forme commode à manier. Or, ces faits sont très nombreux et les textes respectifs sont dispersés dans mille sources différentes. Ils restent souvent à peu près inconnus et, dans nombre de cas, presque, sinon tout à fait, inaccessibles. Dans ces conditions, il m'a semblé non seulement utile, mais pratiquement indispensable, d'exposer ou de citer

intégralement tous les faits et documents relevant de notre problème. Disposés d'une façon systématique, soumis à l'analyse et à la critique, ces faits me semblent acquérir par eux-mêmes une grande valeur pratique, devenir dans leur ensemble un véritable digeste de l'institution de droit qui nous intéresse.

V.

Nul doute que le temps soit venu d'élaborer un système qui mette en évidence la nature juridique de la succession des dettes d'État et formule les règles de droit qui en rassortent. Les dettes publiques ont cessé depuis beau temps d'offrir le caractère de rares transactions d'ordre privé qui n'intéresseraient que l'économie intérieure des États. Le crédit public est devenu un facteur politique, économique et financier *de portée mondiale*.

Pour remplir ses fonctions sans encombre, sur une large échelle et avec un maximum d'utilité, le crédit public doit reposer *sur des bases juridiques bien établies*. Cependant, ni la teneur, ni l'étendue, ni la nature des droits et des obligations relevant des

XIV

PRÉFACE DE L'AUTEUR

dettes publiques n'ont été jusqu'à présent précisées d'une façon incontestable, n'ont obtenu de reconnaissance universelle, indispensable pour consolider les assises juridiques du crédit d'État.

Le crédit public a besoin d'un code à lui. Il ne s'agit pas, dans l'occurrence, des diverses lois nationales adoptées par tel ou tel pays en matière de dettes publiques. Il s'agit d'un ensemble de règles de droit de portée universelle, ayant valeur de normes reconnues par tous les États civilisés et offrant un caractère pour ainsi dire supra-étatique : le crédit public doit être doté, pour ainsi dire, d'une constitution d'ordre international, adoptée par la famille des nations. C'est là le gage d'un vaste développement de ses fonctions bienfaisantes, une voie naturelle vers la solidarité internationale ; c'est, enfin, un facteur puissant du développement des forces productives du monde entier.

VI.

Le volume que je sou mets ici au lecteur est consacré aux dettes publiques de l'État. Le deuxième volume, que j'espère pouvoir publier sous peu, examine les autres obligations financières de l'État : celles résultant des contrats de toutes sortes, des pen-

sions, des dépôts judiciaires et autres, ainsi que les dettes des entreprises d'État, toutes sortes de garanties délivrées par le gouvernement, le papier-monnaie, etc. Le règlement des questions relatives aux biens, propriétés et entreprises de l'État en cas de démembrement de ce dernier fera, dans ce deuxième volume, l'objet d'une étude spéciale, de même que le problème de la dette russe. Il y sera joint, en outre, un certain nombre d'index (d'auteurs, de matières, de documents, etc.) relatifs à l'ensemble des questions traitées dans les deux volumes.

VIL

J'ai puisé une grande partie de ma documentation dans les bibliothèques suivantes :

BIBLIOTHÈQUE NATIONALE (*Paris*), BIBLIOTHÈQUE DE LA CHAMBRE DE COMMERCE (*Paris*), BIBLIOTHÈQUE DU CENTRE EUROPÉEN DE LA DOTATION CARNEGIE POUR LA PAIX INTERNATIONALE (*Paris*), BIBLIOTHÈQUE DE LA GRANDE GUERRE (COLLECTIONS HENRI LEBLANC, *Vincennes*), BIBLIOTHÈQUE DU BRITISH MUSEUM (*Londres*), BIBLIOTHÈQUE DU PATENT OFFICE (*Londres*),

PRÉFACE DE L'AUTEUR XV

PREUSSISCHE STAATSBIBLIOTHEK (*Berlin*), BIBLIOTHÈQUE DE LA HANDELSKAMMER (*Berlin*).

Je tiens à remercier ici les personnes qui ont bien voulu mettre à ma disposition les documents et informations dont j'ai eu besoin pour mon travail, à savoir :

MM. le prof. A. ANDRÉADÈS (*Athènes*), P. APOSTOL (*Paris*), le prof. E. BOREL (*Genève*), P. CHASLES (ministère des Finances, *Paris*), R. COUSIN (sous-directeur de l'Association nationale des porteurs des valeurs mobilières, *Paris*), le D^r G. DOLZANI (membre-secrétaire du Sous-comité de la Commission des Réparations), H. E. FISK (Bankers Trust Company, *New-York*), S. GASELEE (Foreign Office, *Londres*), F. GIRAUD (président du Tribunal mixte, *Le Caire*), D^r Fr. HONIG (Allgemeine österreichische Boden-Credit Anstalt, *Vienne*), Sir Cecil J. B. HURST (légal adviser du Foreign Office, *Londres*), S. Exc. MEHMED MUNIR bey (ministre plénipotentiaire du gouvernement de la République turque, *Berne*), P. MILIOUKOF (ancien ministre des Affaires étrangères du gouvernement provisoire de Russie, *Paris*), Fred K. NIELSEN (Counsel du State Department des États-Unis, *Washington*), O. PIEST (Disconto-Gesellschaft, *Berlin*), J. SCHEFTEL (ancien avocat à la cour de Petrograd, *Paris*), D^r P. STIASSNY (*Vienne*), N. D. STOÏLOF (légation de Bulgarie, *Paris*), P. TAGER (de l'ancien Barreau de Moscou, *Paris*), J. VERGEOT (Banque ottomane, *Paris*).

Je dois les mêmes remerciements aux institutions suivantes :

AGENCE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE (*Paris*), ASSOCIATION

NATIONALE DES PORTEURS DES VALEURS MOBILIÈRES (*Paris*),

BANQUE NATIONALE D'AUTRICHE (*Vienne*), CAISSE COMMUNE DES

PORTEURS DES DETTES PUBLIQUES AUTRICHIENNES ET HONGROISES
ÉMISES AVANT LA GUERRE (*Paris*), CARNEGIE ENDOWMENT FOR

INTERNATIONAL PEACE (*Washington*), COMMISSION DES RÉPARA-
TIONS, SOUS-COMITÉ POUR LA RÉPARTITION DE LA DETTE AUTRI-
CHienne ET HONGROISE (*Paris*), CORPORATION OF FOREIGN
BONDHOLDERS (*Londres*), MINISTÈRE DES FINANCES DE ROU-
MANIE, DIRECTION DE LA DETTE PUBLIQUE (*Bucarest*), SOCIÉTÉ
DES NATIONS, SECTION ÉCONOMIQUE (*Genève*), ainsi qu'aux rédac-
tions de la GAZETTE DES TRIBUNAUX MIXTES D'EGYPTE (*Alexan-
drie*) et de la REVUE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE (*Belgrade*).

Je suis tout particulièrement obligé à M. L. GODEFROY, Secré-
taire Général du Conseil d'Administration de la Dette Publique
Ottomane (*Constantinople*), qui a eu l'extrême amabilité de mettre

XVI

PRÉFACE DE L'AUTEUR

à ma disposition une immense quantité de documents inédits
du plus grand intérêt, relatifs à la répartition de la dette otto-
mane. Je dois à sa complaisance d'avoir pu, dans mon ouvrage,
exposer et analyser dans ses moindres détails l'énorme besogne
accomplie d'une façon si brillante par le Conseil de la Dette.

M^{me} Nadine STCHOUPAK, diplômée à l'École des Hautes
Études à la Sorbonne, a bien voulu se charger de la traduction
française de mon manuscrit. Bien que ses propres préoccupations
scientifiques l'entraînent vers des sujets tout à fait étrangers au
mien, elle a mis autant de zèle que d'habileté à surmonter les diffi-
cultés de la matière et du texte original. Je la prie de trouver ici
l'expression de ma chaleureuse reconnaissance pour l'immense
travail qu'elle a fourni, ainsi que pour les nombreux conseils
qu'elle m'a prodigués au cours de notre collaboration.

M. M. GRINBERG (de l'« *Economie Review* » de Londres) a
aimablement revu plusieurs de mes placards. Je le remercie très
cordialement de sa peine et de ses remarques judicieuses.

M. le baron B. NOLDE, ancien sous-secrétaire aux Affaires étrangères de Russie et professeur de droit international à l'Université de Petrograd, a eu la bonté de revoir avec une bienveillante attention une grande partie du présent ouvrage. Je ne saurais le remercier assez des nombreux conseils et observations dont j'ai bénéficié au cours de nos entretiens.

M. N. POLITIS, professeur honoraire à la Faculté de droit de Paris, membre de l'Institut de droit international, vice-président du Curatorium de l'Académie de droit international de La Haye, etc., a aimablement consenti à enrichir ce volume de sa préface. C'est pour moi un très grand honneur que de pouvoir présenter mon ouvrage sous les auspices d'un maître aussi éminent, et l'appui moral que j'y trouve n'a d'égal que ma profonde reconnaissance.

LIVRE PREMIER

LES PRINCIPES

INTRODUCTION

Les divers cas de transformation des États

et le problème de la succession des dettes publiques

Les transformations des États peuvent se présenter de la façon suivante :

A. — TRANSFORMATIONS POLITIQUES

I. — *Changement de la situation politique internationale de l'État :*

1. — État protégé, vassal, etc. — État indépendant.

2. — État membre d'une union, d'une fédération d'États, d'un État fédéral — État sorti d'une union, d'une fédération d'États, d'un État fédéral, et vice versa.

On peut citer ici à titre d'exemples :

1. La constitution en États indépendants de la Serbie, de la Roumanie (1878), de la Bulgarie (1908), de l'Égypte (nov. 1914-1922), précédemment États vassaux de la Porte Ottomane.
2. Union de l'Autriche et de la Hongrie en 1867, qui prit fin en 1918 ; de la Suède et de la Norvège, 1814-1905 ; la Confédération germanique, organisée par les traités de Vienne, fut dissoute en 1866 et remplacée par la Confédération de l'Al-

Allemagne du Nord; en 1871, cette dernière disparut à son tour et l'Empire allemand fut proclamé.

II. — *Changement de la structure politique intérieure de l'État :*

1. — État unitaire — État fédéral.
2. — Monarchie absolue — constitutionnelle — parlementaire.

Ex. : 1. L'État unitaire helvétique fut transformé en 1803 en une Confédération d'États. La République fédérative de la Colombie fut transformée en 1886 en un État unitaire, etc.
2. En Russie, la monarchie constitutionnelle fut établie par la loi fondamentale de 1906, etc., etc.

1

2

SUCCESSION DES DETTES PUBLIQUES

Les modifications non fondamentales de la constitution ¹ ou de la situation internationale de l'État, le changement de nom de l'État (ou du pouvoir suprême) et les actes ne modifiant pas essentiellement la situation n'entrent pas sous les rubriques I et II.

En 1832, l'ancienne Colombie s'est divisée en Nouvelle-Grenade, Equateur et Venezuela. En 1858, la Nouvelle-Grenade prit le nom de Confédération de Grenade, en 1861 celui d'États-Unis de la Nouvelle-Grenade, en 1886 celui de République de Colombie.

La principauté de Roumanie fut érigée en royaume le 26 mars 1881, celle du Monténégro le 29 août 1910.

En Russie, le gouvernement provisoire fut constitué le 15 mars 1917. La République fut proclamée le 16 septembre 1917 ². Le gouvernement provisoire fut renversé par les bolcheviks le 8 novembre 1917. En fait, malgré le changement de chef du gouvernement (le prince Lvov, remplacé par M. Kerenski) et la proclamation de la République, le pouvoir suprême de l'État resta sans changement, tant qu'il se trouva aux mains du gouvernement provisoire, du 15 mars 1917 au 7 novembre 1917.

Après le coup d'État de novembre 1917, les bolcheviks constituèrent un « Gouvernement provisoire ouvrier et paysan » ; la R. S. F. S. R. (« République soviétique fédérative socialiste russe ») ne fut instituée qu'en juillet 1918, lorsque cette dénomination, la constitution et le pavillon furent fixés par une déclaration spéciale du Congrès des Soviets.

Le juge anglais J. ROCHE déduit de ce fait la conclusion erronée que les Soviets, reconnus dans la suite par l'Angleterre, n'existaient pas encore en Russie avant

juillet 1918, mais qu'il y eut seulement un « rebellious military or usurped power ». Au contraire, la Court of appeal, dans la même espèce, admit avec juste raison que le Gouvernement soviétique, reconnu par l'Angleterre, était le même que celui qui existait avant juillet 1918 •'.

Le 30 décembre 1922 fut proclamée P. U. R. S. S. (« Union des Républiques soviétiques socialistes »).

III. — *Changement de détenteur du pouvoir suprême sans modification de la nature de ce pouvoir :*

Changement de dynastie, révolution de palais, etc.

Ex. : En France, la dynastie des Orléans succède (1830) à celle des Bourbons rétablie en 1815. En Serbie, la dynastie des Karageorgevitch succède à celle des Obrénovitch (1902). En Turquie, révolution jeune-turque de 1908. Au Pérou, le 3 février 1914 le président fut déposé et exilé ; une assemblée, composée de représentants des divers partis politiques, prit la charge des affaires en attendant l'élection de son successeur. A Costa-Rica, en janvier 1917, le gouverne-

1. G. BORGEAUD, *Établissement et révision des constitutions en Amérique et en Europe, étude de législation comparée*, Paris., 1893 ; G. ARNOULT, *De la révision des constitutions*, 1896 ; Rudolf H. VON HERRNRITT, *Die Staatsform als Gegenstand der Verfassungsgesetzgebung und Verfassungsänderung*. Vienne, 1901 ; G. JELLINEK, *Verfassungsänderung und Verfassungswandlung, eine staatsrechtlich-politische Abhandlung*, 1906 ; W. HILDESHEIMER, *Ueber die Revision moderner Staatsverfassungen*, 1918.

2. SAITZEW, *Die Verfassungsentwicklung in Russland seit dem Sturzedes Zarentum*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, t. XI, p. 284.

3. *While, Childe and Beney Ltd. v. the Eagle Star Insurance Company*, Kings bench division, 14 mars 1921, 38, TIMES LAW REPORTS, p. 374.
4. 5 mai 1922, 38, T. L. R., p. 616 et suiv.

3

SUCCESSION DES DETTES PUBLIQUES

ment de M. Gonzalez fut renversé par M. Tinoco, qui fit de nouvelles élections et établit une nouvelle constitution. Voir également les nombreux exemples fournis par l'histoire du Mexique et des États de l'Amérique du Sud au xix^e et au xx^e siècle, etc.

On ne fera pas entrer ici les cas de changement « naturel » de la personne détenant le pouvoir suprême, tels que : succession au trône, conformément à la règle établie, dans le cas de la mort ou de l'abdication du monarque ; élection d'un nouveau président à l'occasion de la mort ou de l'expiration du mandat du précédent, etc.

IV. — *Changement de détenteur du pouvoir suprême et changement de la nature de ce pouvoir :*

Monarchie — république, etc.

Ex. : En France, chute de la royauté (1792 et 1848) ; chute du premier (1814) et du deuxième (1870) Empire, établissement de la République. Établissement de la République en Portugal (1910), en Chine (1912), en Russie (1917), en Allemagne (1918), etc., etc.

V. — *Combinaison des cas I et II, I et III, I et IV, II et III.*

B. — TRANSFORMATIONS TERRITORIALES

I. — *Diminution du territoire de l'État, ayant pour cause :*

1. — L'annexion d'une ou plusieurs parties de son territoire :

a) par un seul État annexant, ou

b) par plusieurs États annexants.

2. — La formation sur une ou plusieurs parties de son territoire : 1) seules ou 2) combinées avec tout ou partie du territoire d'un autre État :

a) d'un nouvel État ou

b) de plusieurs nouveaux États.

3. — Combinaison des cas 1 et 2.

Ex. : 1. — a. : Annexion en 1871 de l'Alsace-Lorraine par l'Allemagne ; b. : annexions après la guerre générale des territoires de l'Allemagne par le Danemark, la Belgique, la Tchécoslovaquie, restitution de l'Alsace-Lorraine à la

France.

2. — a. 1) : Dès 1829, la Grèce forme un État indépendant ; la Bulgarie est déclarée principauté vassale en 1878 ; a. 2) : la Pologne est reconstituée en 1918 d'éléments détachés de la Russie, de l'Allemagne et de l'Autriche-Hongrie ; b. 1) : constitution en 1918 d'États baltes (Lithuanie, Lettonie, Esthonie) sur le territoire de l'ancien Empire russe ; b. 2) : d'après les traités de Saint-Germain (1919) et de Trianon (1920)), la Tchécoslovaquie fut constituée d'éléments détachés de l'Autriche et de la Hongrie ; le royaume Serbo-Croato-Slovène, proclamé le 24 novembre 1918, fut constitué de l'ancienne Serbie, des territoires détachés de l'Autriche-Hongrie, de la Bulgarie et de l'Albanie et du territoire du Monténégro.

II. — *Disparition de l'État, ayant pour cause :*

1. — L'annexion de son territoire :
a) par un autre État (*incorporatio*) ;

4

SUCCESSION DES DETTES PUBLIQUES

b) ou par plusieurs États annexants (*divisio*).

2. — La formation de nouveaux États sur tout son territoire (*dismembratio*).

3. — La formation d'un nouvel État sur le territoire de l'ancien et sur tout ou partie du territoire d'un autre ou de plusieurs autres États.

4. — L'annexion d'une partie de son territoire par un autre ou par d'autres États annexants et la formation sur la partie qui reste d'un ou plusieurs nouveaux États (sur cette partie seule ou combinée avec le territoire d'un autre ou d'autres États).

Ex. : 1. — a : En 1866, la Prusse s'est incorporé le Hanovre et l' électorat de Hesse, le duché de Nassau et la ville libre de Francfort-sur-le-Mein. En 1870, l'Italie s'est incorporé les États pontificaux. En 1908, annexion de l'État du Congo par la Belgique. En 1910, la Corée fut annexée par Je Japon. En 1918, la Serbie s'incorpore le Monténégro, etc. ; b : La Pologne fut divisée en 1795 entre l'Autriche, la Prusse et la Russie.

2. — Selon certains auteurs (v. p. 69) les Pays-Bas ont été scindés en 1830 en deux États : la Hollande et la Belgique ; (d'après Je prof, baron M. A. Taube ¹) il fut formé sur le territoire de la Russie, en 1918, de nouveaux États : les So-viets, les Républiques baltes, etc.

3. — Selon certains auteurs (v. p. 70) le royaume d'Italie.

4. — L'Autriche-Hongrie, traités de Saint-Germain (1919) et de Trianon

(1920).

Aux cas B I 1 et B II 1 répond celui de l'extension du territoire de l'État annexant, *cessionnaire*; aux cas B I 2, B II 2 et B II 3 celui de la formation d'un nouvel État, *successeur*.

Les cas BI sont ceux de la transformation purement *territoriale* de l'État. Les cas B II comportent aussi un élément de transfor-mation *politique*, car l'ancien État cesse d'exister. La combinaison des cas A et B I est également possible. Les cas A III, A IV, B I et B II ont entre eux un trait commun, à savoir qu'ils comportent un *changement de pouvoir suprême* :

dans les cas A III, A IV et B II — sur *tout* le territoire de l'ancien État ;

dans les cas B I — sur une *partie* du territoire de l'ancien État. La question fondamentale des effets que les transformations politiques et territoriales des États exercent sur leurs dettes publiques se pose de la façon suivante :

Lors d'une transformation politique, les dettes d'État contractées par l'ancien gouvernement passent-elles au nouveau gouvernement? Celui-ci est-il obligé d'assumer l'ancienne dette publique? *Lors d'une transformation territoriale*, le nouveau gouvernement, 1. Conférence sur la « Reconnaissance des gouvernements dans le droit international contemporain et ses conséquences » faite à l'Institut d'études russe à Berlin, le 15 mars 1924 ; v. *Roul* du 19 mars 1924 (en russe).

5

SUCCESSION DES DETTES PUBLIQUES

après avoir acquis tout ou partie du territoire de l'ancien État, est-il tenu d'assumer la dette de ce dernier (la dette totale — en cas d'annexion totale ou une partie de la dette — en cas d'acquisition d'une partie du territoire de l'ancien État)?

C'est ainsi que se pose la question de la *succession des dettes*

*d'État*¹:

dans le cas A — lorsque les limites territoriales de l'ancien État

demeurent sans changement ;

dans le cas B — lors du changement des limites territoriales de l'ancien État.

Dans les deux cas, il s'agit du *même problème*, à savoir de la prise en charge de tout ou partie de l'ancienne dette par le nouveau gouvernement ayant étendu son autorité sur tout ou partie du territoire de l'ancien État.

Il va de soi que les transformations politiques et les transformations territoriales diffèrent les unes des autres au point de vue du droit public tant par leur nature que par leurs conséquences. Cependant, on peut relever des traits communs aux unes et aux autres de ces transformations. Ces traits, ainsi que les conséquences qui en découlent pour

la question de la succession des dettes publiques, sont analysés dans la suite de notre exposé.

La succession des dettes d'État implique la prise en charge :
1° de la dette *entière* — par le nouveau gouvernement (cas A III, A IV, B II 1a et B II 3);

2° de la dette *entière* — par l' *ancien* et le *nouveau* (ou les *nouveaux*) gouvernements (cas B I), ou par les *nouveaux* gouvernements *seuls* (cas B II 1b, B II 2 et B II 4), qui en assurent le service en commun, *avec responsabilité solidaire envers les créanciers* ;
3° ou bien des *parties respectives* de la dette — par Y *ancien* et le *nouveau* (ou les *nouveaux*) gouvernements (cas B I), ou par les *nouveaux* gouvernements *seuls* (cas B II 1 b, B II 2 et B II 4), *sans responsabilité solidaire envers les créanciers*.

Dans les cas 1° et 2° — la question de la *répartition des dettes* ne se pose pas (dans le cas 2° seule apparaît celle des règlements intérieurs entre les États participant au service commun de la dette). Elle se pose dans le cas 3° — entre l'ancien État amoindri et les États successeurs et (ou) cessionnaires ou entre les successeurs et (ou) cessionnaires.

1. Cette expression — « succession des dettes d'État » — pratiquement assez commode pour désigner le principe juridique que nous allons analyser dans la suite de notre exposé, *n' est pas du tout exacte* : elle est employée ici et ailleurs *avec toutes les réserves*.

6

PREMIÈRE PARTIE

Nature juridique de la succession des dettes d'État

Le principe de la succession des dettes d'État, sanctionné par le sentiment de droit de tous les États civilisés du monde et par la pratique internationale des XIX^e et XX^e siècles, est fondé sur la nature juridique des dettes d'État.

CHAPITRE I. — La nature juridique des dettes d'État

Les dettes d'État sont celles régulièrement contractées par les autorités compétentes du gouvernement régulier de l'État au nom, pour le compte et dans l'intérêt de l'État.

I. — LES DETTES D'ÉTAT SONT CELLES CONTRACTÉES

PAR UN GOUVERNEMENT RÉGULIER

§ 1

LA NOTION DE GOUVERNEMENT RÉGULIER

On doit considérer comme gouvernement régulier le pouvoir suprême qui existe effectivement dans les limites d'un territoire déterminé.

Que ce pouvoir soit monarchique (absolu ou limité) ou républicain ; qu'il procède de la « grâce de Dieu » ou de la « volonté du peuple » ; qu'il exprime la « volonté du peuple » ou non, du peuple entier ou seulement d'une partie de celui-ci ; qu'il ait été établi légalement ou non, etc., tout cela n'a pas d'importance pour le problème qui nous occupe.

Pasquale FIORE ² : « Ce qui intéresse le droit international c'est l'existence d'un gouvernement régulier, capable de prendre la responsabilité de ses actes ; mais que ce gouvernement soit libéral, absolu ou despotique, peu importe . »

D^r Luis ANDERSON³ : « A de facto government with sufficient strength and

1. *Nouveau droit international public*, 2^e éd., trad. par Ch. ANTOINE, Paris, 1885, t. I, n°322, p. 281.

2. V. aussi A. ROUGIER, *Les guerres civiles et le droit des gens*, Paris, 1903, p. 49 ; M.-P. LARNAUDE, *Les gouvernements de fait*, Revue générale de droit international public (R. G. D. I. P.), 1921, n° 5, IX-X, p. 457 et suiv. ; Charles DE VISSCHER, *Les gouvernements étrangers en justice, reconnaissance internationale et immunités*, Revue de droit international et de législation comparée (R. D. I. L. G.), 1922, p. 149-170.

3. *Year-book*, 1925, Carnegie Endowment for International Peace, p. 105.

7

NOTION DE GOUVERNEMENT RÉGULIER

prestige, in order to maintain order in the interior of the country and to fulfil their international obligations, embodies the sovereignty and has the authority of a state, in the same manner as the legal or de jure government. »

G. WIESSE ¹ : « La capacidad de un gobierno para representa? al Estado en las relaciones internacionales, no depende en manera alguna de la legidimidad o legalidad de su origen. Los cambios que ocurren en la constitucion politica interna o en el personal del gobierno carecen... de influencia en esta cuestion. »

Tant qu'il existe dans un pays un gouvernement exerçant effectivement un pouvoir suprême et sans qu'il y ait, dans le même

pays, un autre gouvernement qui lui conteste le pouvoir, ce gouvernement doit être considéré comme régulier.

La durée de son existence n'a dans l'occurrence aucune portée décisive.

H. A. ZACHARIAE- estime que pour décider de la régularité d'un gouvernement, il n'importe guère de savoir s'il a existé pendant un laps de temps d'une certaine durée ; ce qui importe, c'est que le régime en question présente des caractères de stabilité et d'autorité tels qu'on puisse envisager ses organes comme détenant en fait le pouvoir *vacant par la chute du pouvoir antérieur*.

Edwin M. BORCHARD³ : « Considering the characteristics and attributes of the de facto government, a général government de facto *having completely taken the place of the regularly constituted authorities in the state* binds the nation. So far as its international obligations are concerned it represents the state. »

Dans l'arbitrage ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE DU NORD-MEXIQUE (*case 901, Stückle v. Mexico, 1871*), au sujet de la prétention d'un citoyen des États-Unis envers le gouvernement du Mexique, datant de l'époque de l'empereur Maximilien (« Maximilien styling himself Emperor of Mexico and being acknowledged as such by a portion of the mexican population », ainsi que l'expliquait le gouvernement républicain substitué à l'impérial), les États-Unis ont cherché à prouver que « although Youkatan (lieu d'origine de la prétention issue d'une affaire de fournitures) was occupied by a usurper, or troops that fought for him, the Mexican Impérial Government was, for the time being, the de facto government, no other government existing, or no other body of men possessing or wielding public power or authority, in those régions »⁴.

Le TRIBUNAL ARBITRAL FRANCE-CHILI, dans sa sentence rendue à Rapperschwyl le 5 juillet 1901, a énoncé que la seule question qui importe est de savoir si « un gouvernement même intermédiaire ou provisoire a fait preuve de vitalité et exercé le pouvoir en fait, d'une façon incontestable, *sans se trouver en conflit avec un gouvernement régulier coexistant*⁵ ».

Bien que le gouvernement provisoire russe n'eût existé que pendant

1. *Reglas de derecho internacional aplicables a los guerras civiles*, 2^e éd., Lima, 1905, p. 344 (trad. franç., *Le droit international appliqué aux guerres civiles*, Lausanne, 1898).

2. *Zeitschrift fur die gesammte Staatswissenschaft*, 1853, p. 79 et suiv.

3. *The diplomatie protection of citizens abroad or the law of international daims*, New-York, 1915, p. 207.

4. J. B. MOORE, *History and Digest of International Arbitrations, to which the United States has been a party*, Washington, 1906, t. III, p. 2935.

5. Baron DESCAMPS et Louis RENAULT, *Recueil international des traités du XX^e siècle*, 1901, p. 396.

NATURE JURIDIQUE DES DETTES D'ÉTAT

huit mois (de mars à octobre 1917), il fut le gouvernement régulier de la Russie, unanimement reconnu par la population et les États étrangers ; malgré sa faiblesse, il fut le seul gouvernement du pays, car ce n'est qu'en octobre 1917 que les bolcheviks réussirent à soulever certaines parties de la flotte et de l'armée et à s'emparer du pouvoir. Les États suivants eurent une existence de courte durée : La principauté d'ALBANIE fut instituée par le traité de Londres du 30 mai 1913¹ (Conférence des ambassadeurs du 23 juillet 1913). Le prince de Wied fut élu, en décembre 1913, au trône albanais, qu'il n'accepta que le 6 février 1914, après avoir obtenu une avance de 10 millions à compte d'un emprunt qui devait être garanti par les puissances. Il arriva en Albanie le 7 mars 1914 et dut la quitter dès le 3 septembre de la même année. Le 23 novembre 1914, Mustafabey était élu président de la république albanaise². Ainsi donc la principauté n'avait duré que six mois.

Le (9) 22 avril 1918, la diète de TRANSCAUCASIE proclama l'indépendance de ce pays et la constitution d'une république fédérative comprenant la Géorgie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan. Cette fédération se désagrégea bientôt et, le 26 mai 1918, le Conseil national géorgien proclama l'indépendance de la GÉORGIE³, confirmée, le 12 mars 1919, par son Assemblée constituante. Le 24 décembre 1918, le Commissariat du peuple pour les Affaires étrangères de la R. S. F. S. R. se refuse de reconnaître l'indépendance de la Géorgie. Le 7 mai 1920, un traité est conclu entre la Géorgie et les Soviets⁴. Le 27 janvier 1921, la Conférence interalliée reconnaît *de jure* l'indépendance de la République géorgienne. Le 11 février 1921, les troupes des Soviets envahissent la Géorgie ; le 25 février 1921, les autorités géorgiennes évacuent Tiflis et le 18 mars 1921 le gouvernement national quitte le pays occupé par les armées soviétiques⁵. Aux termes du traité du 21 mai 1921⁶, la Géorgie soviétisée est réunie à la R. S. F. S. R.

L'AZERBAÏDJAN s'est détaché de la République fédérative de Transcaucasie le 28 mai 1918. En 1919, il fut occupé par les Anglais ; en janvier 1920, reconnu *de facto* par la Grande-Bretagne, la France et l'Italie ; en avril 1920, il est envahi par les troupes soviétiques ; le 27-28 avril 1920, le gouvernement national de l'Azerbaïdjan cesse d'exister⁷.

L'ARMÉNIE s'est détachée de la République fédérative de Transcaucasie le 28 mai 1918. Le 12 janvier 1920, elle est reconnue par le Conseil suprême. En mai 1920, elle subit une première attaque des Soviets. Le traité de Sèvres avec la Turquie, du 10 août 1920⁸, art. 88-93, sanctionne l'existence de l'Arménie

1. M. N. R. G., 3 s., t. VIII, p. 16 et suiv.

2. V. sur l'Albanie, D' Paul GUGGENHEIM, *Beitrage zur völkerrechtlichen Lehre vom Staatenwechsel*, Berlin, 1925, p. 15 et 179-182.

3. DÉLÉGATION GÉORGIENNE A LA CONFÉRENCE DE LA PAIX. *Mémoire présenté à la Conférence de la Paix le 14 mars 1919*, p. 21 et suiv. ; v. aussi Wl. WOYTINSKY, *La démocratie géorgienne*, Paris, 1920 ; IDEM, *Una vera democrazia*, Rome, 1920, p. 243 et suiv.

4. *L'internationale socialiste et la Géorgie*, Paris, 1921, p. 280 et suiv.

5. ASSOCIATION GÉORGIENNE DE LA S. D. N., *Rapport présenté au V^e Congrès international des associations de la S. d. N.*, Genève, juin 1921, p. 1-5.

6. *Compte-rendu du commissaire des Affaires étrangères*, 1920-1921 (en russe), p. 32.

7. Paul OLBERG, *Soviétrusslands Politik im Orient*, Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, t. I, fasc. I, 1922, p. 176.

8. M. N. R. G., 3^e sér., t. XII, p. 665 et suiv.

9

NOTION DE GOUVERNEMENT RÉGULIER

comme État libre et indépendant, les principales puissances alliées et associées passant avec elle, à la même date, un traité spécial. La Turquie attaqua l'Arménie fin septembre 1920¹. Le 22 novembre 1920 survient une nouvelle attaque des troupes bolchevistes et le 30 novembre l'Arménie est soviétisée. Le 2 décembre 1920, les Soviets concluent avec la République *soviétique* d'Arménie une convention qui reconnaît 1^o « indépendance » de cette dernière². Le 17 février 1921, une insurrection éclate en Arménie et, le lendemain, un gouvernement socialiste est constitué. En mars 1921, les Soviets s'emparent de nouveau du pouvoir.

Le royaume de Pologne, proclamé par l'Autriche et l'Allemagne le 5 novembre 1916³, le royaume lithuanien proclamé le 9 juillet 1918 par le Conseil d'État lithuanien⁴, et la République rhénane, proclamée à Aix-la-Chapelle le 21 octobre 1923, n'existent pas en fait. — De même la déclaration faite par le Gouvernement provisoire russe le 30 mars 1917⁵, et proclamant l'indépendance de la Pologne, occupée alors par les armées allemandes et autrichiennes, n'a pas constitué par elle-même l'État polonais⁽ⁱ⁾. — La Gramota (message) de la Rada (Conseil) de la Blanche-Russie proclama le 25 mars 1918 l'indépendance de la République blanc-russienne. — Le 11 mai 1918, l'« Union des peuples du Caucase du Nord » décida de se séparer de la Russie et s'ériger en État indépendant⁷.

Les dettes contractées par un gouvernement régulier tel que nous venons de le définir sont valables et engagent l'État en question.

Déjà H. A. ZAGHARIAE, à l'occasion des contestations soulevées en Allemagne, après la dissolution du royaume de Westphalie, sur la validité des actes émanant du roi Jérôme, s'était catégoriquement prononcé pour leur validité⁸.

Le même point de vue, à savoir que la capacité d'un gouvernement de conclure des actes valables et qui engagent l'État ne dépend pas de la légitimité de son origine, a été adopté par H. B. OPPENHEIM⁹, J. G.

1. OLBERG, *l. c.*, p. 182-184.

2. *Compte-rendu du commissaire des Affaires étrangères*, 1. c., p. 31 ; OLBERG, *l. c.*, p. 185.

3. N. M. REINCKE, *Les actes de la république polonaise, 1918-1921*, Varsovie, 1921 (en russe), p. 9 et suiv. ; SCHÄTZEL, *Polens Untergang und Wiederaufrichtung vom völkerrechtlichen Standpunkt*, Archiv für öffentliches Recht, t. XV, p. 73 et suiv. ; v. TWARDOWSKI, v^o *Polen*, Wörterbuch des Völkerrechts, t. II, p. 280 et suiv. ; P. ROTH, *Die Entstehung des polnischen Staates*, Berlin, 1926.

4. J. EHRET, *La Lithuanie, passé, présent, avenir*, Paris, 1919, p. 252.

5. Traité conclu par les PUISSANCES avec la POLOGNE, Versailles, 28 juin 1919, préambule, al. 2.

6. Ernst ISAY, *Die privaten Rechte und Interessen im Friedensvertrag*, 3^e éd., Berlin, 1923, p. 2.

7. HAÏDAR-BAMMATE, *Le problème du Caucase*, extrait de la Revue politique internationale, Lausanne, novembre-décembre 1918, p. 24.

8. *Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft*, 1853, p. 79 et suiv. ; v. aussi S. BRIE, *Légitimation einer usurpierten Gewalt*, 1866.

9. *System des Völkerrechts*, 1844, § 15, p. 141.

10

NATURE JURIDIQUE DES DETTES D'ÉTAT

BLUNTSCHLI¹, K. GAREIS², A. W. HEFFTER — F. H. GEFFCKEN³, F. v. HOLTZENDORF⁴, A. RIVIER⁵, P. PRADIER-FODÉRE⁶, etc.

D^r Luis ANDERSON⁷ : « The political and légal acts of a général de facto Government firmly established are acts of the state ; and the obligations that are deduced from them are incumbent on the State even in case of a change of Government. »

Par contre, de l'avis de J. L. KLUBER⁸ et de Ch. CALVO⁹, les actes du gouvernement intermédiaire seraient nuls, sauf le cas où ils ont été conformes aux préceptes de la constitution et de l'ancienne administration.

La COUR DE PARIS, 3 février 1817¹⁰, a prononcé que « présomption de dol et de fraude atteint un contrat volontairement passé avec un gouvernement usurpateur, contrat substantiellement nul suivant les principes du droit public commun aux sujets de toutes les nations ».

La CONSTITUTION DE PÉROU du 10 nov. 1860 (de même dans la constitution de 1839), art. 10 : « Sont nuls les actes de ceux qui ont usurpé les fonctions publiques et les emplois confiés sous les conditions prescrites par la constitution et les lois. »

On trouve des dispositions semblables dans les constitutions de SAN-SALVADOR (art. 69), du HONDURAS (art. 99), du VENEZUELA (art. 104), du CHILI (art. 151)¹¹.

Le 4 avril 1879 éclata la guerre entre le PÉROU et le Chili. En décembre 1879, le gouvernement légitime du Pérou disparut : Nicolas de Pierola s'empara du pouvoir et se proclama chef de la République. Il fut ensuite proclamé tel par les assemblées populaires et le plébiscite du 28 juin 1881 ; ensuite, il renonça à ce titre et fut élu président de la République par l'Assemblée nationale. Son gouvernement fut reconnu par l'Angleterre, par la France, par l'Allemagne et la Belgique.

Après qu'il fut renversé, la loi du Pérou du 25 octobre 1886 annula tous les actes intérieurs de son gouvernement.

1. *Le droit international codifié*, trad. de l'allemand par M. G. LARDY. 4^e éd., Paris, 1886, §§ 44, 45 et 120, p. 75 et 126.

2. *Institutionen des Völkerrechts*, Giessen, 1887, § 31, p. 90.

3. *Das europäische Völkerrecht der Gegenwart*, 8^e éd., 1888, § 188, p. 408 (trad. franç., 4^e éd., M. BERGSON, *Le droit international de l'Europe*).

4. *Grundbegriffe des Völkerrechts* (Handbuch des Völkerrechts, t. II), Hambourg, 1886, §21.

5. *Principes de droit des gens*, Paris, 1896, t. II, p. 121, 441.

6. *Traité de droit international public européen et américain*, Paris, 1885, t. I, n^{os} 153 et 154, p. 268 et suiv.

7. Rapport de M. ANDERSON, ancien ministre des Affaires étrangères de Costa-Rica, présenté au 3^e Congrès scientifique pan-américain à Lima (20 déc. 1924-6 janv. 1925) ; v. *Year-book*, 1925, Carnegie Endowment for international peace, p. 105.

8. *Droit des gens moderne de l'Europe*, Paris, 1874. n° 259.

9. *Le droit international théorique et pratique*, 3^e éd., 1880, t. I, p. 219.

10. *Recueil général des lois et des arrêts*, t. XII, 2^e partie, p. 393. D'ailleurs, il s'agit dans l'espèce des opérations « qui offrent des caractères non équivoques de simulation... par dol et fraude les traites dont il s'agit ont été soustraites du Trésor de la couronne depuis la cessation du pouvoir de fait de Bonaparte,

dans le but d'assurer à l'usurpateur ou à ses affidés la valeur de ces traités à leur future échéance », *I. c.*, p. 393 (SIREY).

11. S. GEMMA, *Les gouvernements de fait* (Académie de dr. international, Recueil des cours), 1924, p. 361.

11

NOTION DE GOUVERNEMENT RÉGULIER

Au cours d'un arbitrage entre la France et le Chili, le TRIBUNAL ARBITRAL, dans sa sentence du 5 juillet 1901, formula au sujet du gouvernement Nicolas de Pierola les considérations suivantes :

« La capacité d'un gouvernement pour représenter l'État dans les relations internationales ne dépend à aucun degré de la légitimité de son origine... L'usurpateur qui détient en fait le pouvoir avec l'assentiment exprès ou tacite de la nation agit et conclut valablement au nom de l'État des traités, que le gouvernement légitime restauré est tenu de respecter...¹. »

Le TRIBUNAL ARBITRAL DE LA HAYE, au cours d'un arbitrage entre la France et le Pérou, a prononcé, dans sa sentence du 11 octobre 1921, que la loi sus-indiquée du Pérou du 25 octobre 1886 importe peu, puisqu'elle ne peut être opposée aux étrangers qui avaient traité de bonne foi².

En janvier 1917, le gouvernement de COSTA-RICA, sous la présidence de M. Alfredo Gonzalez, a été renversé par le secrétaire d'État de la Guerre, Frederico Tinoco, lequel fit procéder à de nouvelles élections et établit une nouvelle constitution en juin 1917.

Le gouvernement Tinoco fut reconnu par plusieurs États sud-américains, ainsi que par l'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne, le Danemark. Il n'a pas été reconnu par les États-Unis, l'Angleterre, la France et l'Italie et autres.

En août 1919, M. Tinoco quitta le pays et son gouvernement tomba en septembre 1919. Un gouvernement provisoire rétablit alors l'ancienne constitution et fit de nouvelles élections conformément à cette dernière.

La loi n° 41 du 22 août 1922 annula tous les contrats passés entre le pouvoir exécutif et des personnes privées, avec ou sans approbation du pouvoir législatif, entre le 27 janvier 1917 et le 2 septembre 1919 ; elle annula également la loi n° 12 du 28 juin 1919, qui avait autorisé le gouvernement à émettre seize millions de colones de papier-monnaie.

Dans l'arbitrage entre l'Angleterre et Costa-Rica, touchant les contrats sus-indiqués, l'ancien président des États-Unis, William H. TAFT, établit ce qui suit³ :

« To hold that a government which establishes itself and maintains a peaceful administration, with the acquiescence of the people for a substantial period of time, does not become a de facto government unless it conforms to a previous constitution, would be to hold that within the rules of international law a révolution contrary to the fundamental law of the existing government cannot establish a new government. »

L'application d'autres conditions que celle que nous avons établie (p. 6-7) entraînerait la paralysie de tout le système international du crédit public, car des jugements arbitraires, variés et contradictoires sur le caractère de tel ou tel gouvernement (si de semblables jugements avaient un poids réel dans la question de la reconnaissance ou non-reconnaissance des dettes comme dettes d'État) priveraient le monde des bienfaits du crédit public. En

1. DESCAMPS-RENAULT, *Recueil*, 1901, p. 394 et 396.

2. *The Am. Journ. of Int. Law*, 1922, v. XVI, p. 480 ; v. aussi *Annuaire Grotius*, 1921-1922, p. 249-254 ; R. G. D. I. P., 1922, p. 275.

3. *Arbitration between Great Britain and Costa-Rica*, *The Amer. Journ. of Internat. law*, 1924, v. XVIII, n° 1, p. 154.

12

NATURE JURIDIQUE DES DETTES D'ÉTAT

effet, le pouvoir suprême d'un État risquerait toujours de ne pas satisfaire aux conditions qu'on lui poserait en partant de telle ou telle conception particulière ; certains gouvernements, reconnus comme gouvernements réguliers par les uns, ne le seraient pas par les autres, etc., et les créanciers auraient à subir toutes les conséquences fâcheuses qui découleraient de ce fait.

§ 2

LA RECONNAISSANCE INTERNATIONALE.

La reconnaissance internationale d'un gouvernement est très importante. Elle témoigne en quelque sorte que le gouvernement en question satisfait aux conditions sus-indiquées.

Toutefois, ni la reconnaissance internationale, ni la date de celle-ci n'ont nécessairement une importance décisive pour notre problème.

La question de la reconnaissance comporte les éléments suivants dont il faut tenir compte :

1. — L'objet de la reconnaissance : 1° nouveau gouvernement, résultant d'une transformation politique de l'État ; 2° nouvel État, résultant d'une transformation territoriale d'un autre État ; 3° nouvelles frontières territoriales d'un État déjà existant et ayant annexé un territoire d'un autre État, etc.

2. — La nature de la reconnaissance : 1° de facto, de jure ; 2° absolue, sous conditions, etc.

3. — Les États ayant reconnu le nouvel état de choses : 1° tous les États du monde ; 2° les principales puissances du monde ; 3° quelques-unes des principales puissances du monde ; 4° tous les États voisins ; 5° quelques-uns des États voisins ; 6° l'ancien État (amoindri).

4. — La date de la reconnaissance : 1° plus ou moins simultanée pour tous les États ou pour les principales puissances, etc. ; 2° non simultanée.

La reconnaissance peut être accordée par différents États à des conditions différentes et à des époques différentes ¹.

Les États-Unis, proclamés indépendants en 1776, ne sont reconnus par l'Angleterre qu' en 1783 (traité de Versailles du 3 septembre²). La Grèce, séparée de la Turquie en 1829 et reconnue par la France, la Grande-Bretagne et la Russie le 3 février 1830³, n'est reconnue par la Turquie que par le traité de Constantinople du 23 juillet 1832. La Belgique, qui déclara son indépendance le 16 octobre 1830, n'est reconnue par la Hollande que par le traité du 19 avril 1839⁴. L'Espagne a mis quarante-cinq ans à reconnaître l'indépendance du Pérou (traité du 27 janvier 1865)⁵. Le gouvernement du général Carranza en

1. VERDROSS, v° *Anerkennung der Staaten*, Wörterbuch des Völkerrecht», t. I, p. 50 et suiv.

2. M. R., t. II, p. 497 et suiv. ; M. R., 2, t. III, p. 553 et suiv.

3. DE CLERCQ, t. III, p. 557 ; M. FLEISCHMANN, *Volkerrechtsquellen in Auswahl herausgegeben*, Berlin, 1905, p. 32.

4. M. N. R., t. XVI p. 770 et suiv. ; DE CLERCQ, t. IV, p. 470.
5 M. N. R, G., t. XX, p. 607.

RECONNAISSANCE INTERNATIONALE

Mexique fut reconnu par les États-Unis *de facto* le 19 octobre 1915 ¹, *de jure* le 31 août 1917. L'Angleterre reconnut *de facto* l'Esthonie le 3 mai 1918, la Lettonie le 14 novembre 1918, la Lithuanie le 24 septembre 1919 ; la France reconnut *de facto* les mêmes États les 13 mai 1918, 22 octobre 1919 et 11 mai 1920. Le Conseil suprême les a reconnus *de jure* le 26 janvier 1922 ². Les États-Unis ne les ont reconnus *de jure* que le 28 juillet 1922. Les Soviets furent reconnus par l'Angleterre *de facto* le 16 mars 1921, *de jure* le 2 février 1924, par la France *de jure* le 28 octobre 1924 ³.

Il peut arriver que la reconnaissance soit accordée par certaines puissances et non par d'autres.

Voir l'exemple de Costa-Rica, cité plus haut (p. 11), etc.

Une puissance pourra accorder sa reconnaissance trop hâtivement, sans avoir encore pour cela de raisons objectives.

Les colonies anglaises en Amérique, déclarées indépendantes le 9 juillet 1776, furent reconnues par la France le 1^{er} février 1778, au plus fort de leur insurrection contre la mère patrie. Le 6 février 1778 ⁴, il fut conclu entre les États-Unis et la France un traité d'alliance. D'après les Américains eux-mêmes, la date précise de leur indépendance effective est celle du 19 octobre 1781, date de la capitulation de Yorktown. L'Angleterre ne l'a reconnue qu'en 1783.

La Belgique déclara le 16 oct. 1830 ³ son indépendance vis-à-vis de la Hollande, qui fut reconnue en janvier 1831 par la Conférence des grandes puissances, avant même que la Hollande eût reconnu le nouvel état de choses, renoncé formellement à son opposition ou se fût avouée incapable d'étouffer

l'insurrection ⁶.

Les États-Unis reconnurent l'indépendance du Panama le 13 novembre 1903, dix jours après sa séparation de la République de Colombie (le 3 nov. 1903) ⁷.

Le 24 février 1918, le Comité du Conseil national de l' ESTHONIE proclamait la république. Le 26 février, Rêvai était déjà occupé par les Allemands. Aux termes du traité de paix de Brest-Litovsk, du 3 mars 1918⁸, les territoires de Pologne, de Lithuanie et des gouvernements de Courlande, de Livlande et d' Estlande étaient détachés de la Russie, l'art. III stipulant que « Deutschland und Oesterreich-Ungarn beabsichtigen das künftige Schicksal dieser Gebiete im Benehmen mit deren Bevölkerung zu bestimmen ». Dès le 1^{er} mars 1918, la France reconnaissait « provisoirement V Assemblée Constituante de l' Esthonie comme une assem-

1. FINCH, *The recognition of the de facto government in Mexico*, The Am. Journ. of Int. Law, 1916, p. 357 et suiv.

2. V. i. a. A. PIIP, *Esthonia and the League of Nations*, Transactions of the Grotius Society, vol. VI, London, 1921, p. 35-45 ; Mc. NAIR, *Judicial recognition of states and governments*, British Yearbook of Internat. Law, London, 1921-1922, p. 60 et suiv.

3. V. LAGARDE, *La reconnaissance du gouvernement des Soviets*, Paris, 1924.

4. M. R., t. I, p. 701 et suiv. ; DE CLERCQ, t. XV, p. 113.

5. M. N. S., t. III, p. 524.

6. J. DE LOUTER, prof, à l'Univ. d'Utrecht, *Le droit international public positif* (Bibliothèque internationale de droit des gens, dir. A. DE LAPRADELLE, publ. de la Dotation Carnegie pour la paix internationale), t. I, p. 222.

7. John Basset MOORE, *A Digest of International Law, as embodied in diplomatic discussions, treaties and other international agreements*, Washington, 1906, v. III, p. 53, 55.

8. M. N. R. G., 3^e sér., t. X, p. 773 et suiv.

14

NATURE JURIDIQUE DES DETTES D'ÉTAT

blée indépendante de fait jusqu' à la réunion du Congrès de la paix, qui réglera le statut futur de l'Esthonie d'après le principe du droit des peuples de disposer d'eux-mêmes. » De même, la Grande-Bretagne, le 20 mars 1918¹. A cette époque, il n'existait encore en Esthonie aucune assemblée constituante. Le 3 mai 1918, l' Angleterre accorda sa reconnaissance provisoire «*to the Esthonian National Council as a de facto independent body, until the Peace Conférence takes place, when the future status of Esthonia ought to be settled as far as possible in accordance with the wishes of the population*² ». Formules analogues dans les notes de la France du 13 mai³ et de l'Italie du 29 mai 1918. Les Allemands en quittèrent l'Esthonie que le 11 novembre 1918. Le Japon ne la reconnut *de facto* que le 15 mars 1919. Les États-Unis la reconnurent *de jure* le 28 juillet 1922⁴.

Le Conseil national de la LETTONIE fut reconnu *de facto* par l'Angleterre le 14 novembre 1918 ; le 18 novembre 1918, il proclama l'indépendance de la Lettonie. Peu après, les bolcheviks occupaient Riga, d'où ils furent refoulés quelques mois après par les Allemands (von der Goltz). L'occupation allemande a duré jusqu'au 6 juillet 1919. Les bolcheviks furent définitivement amenés à quitter la Lettonie dans la période d'octobre 1919-février 1920. La France reconnut *de facto* la Lettonie le 22 octobre 1919.

Le gouvernement de M. Millerand reconnut formellement le gouvernement du général Vrangel le 11 août 1920⁵. En décembre de la même année, l'armée de Vrangel fut définitivement refoulée de la Crimée par les Soviets.

La reconnaissance ou le refus de l'accorder peuvent être influencés, dans des cas particuliers, par des considérations subjectives et individuelles d'ordre politique, économique ou moral⁶.

Marcel MOYÉ⁷ : « Les gouvernements sont... très fréquemment... disposés à reconnaître ou à ne pas reconnaître le jeune membre de la Société internationale plutôt d'après les sympathies ou des intérêts que d'après des principes impartiaux. »

La doctrine des ÉTATS-UNIS de l'Amérique du Nord, relative à la reconnaissance, fut formulée dès décembre 1792 par Jefferson, ensuite confirmée en 1866 par une déclaration de M. Seward du State Department, à propos du Pérou, et mise en application en 1866 et 1885 (pour le Pérou), en 1889 (pour le Brésil), en 1891 (pour le Chili), en 1892 (pour le Vénézuéla), en 1895 (pour l'Équateur)⁸, etc.

1. *Mémoire sur l'indépendance de l'Esthonie présenté à la Conférence de la paix par la délégation esthonienne*, 1912, p. 37 et suiv., 67. ; v. aussi E. BERENDTS, *Die Verfassungsentwicklung Estlands*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, t. XII, p. 191 et suiv. ; JÄSCHKE, v° *Estland*, Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie (J. HATSCHEK-K. STRUPP), t. I, p. 289.
2. *Mémoire*, p. 46.
3. *Mémoire*, p. 50.
4. *Bulletin de l'Ésthonie*, Paris, 1922, n° 19, p. 21.
5. Paul MILIUKOW, *Russlands Zusammenbruch*, Berlin, 1925, t. I, p. 175.
6. L.-A. PODESTA-COSTA, *Règles à suivre pour la reconnaissance d'un gouvernement de facto par des états étrangers*, R. G. D. I. P., 1922, p. 47 et suiv. ; v. aussi dans « The International Law Association, Report of the 31-st Conférence, held at the Palace of Justice, Buenos-Aires, 24th Aug.-30th Aug. 1922 », Londres, 1923, v. I, p. 94-118.
7. *Le droit des gens moderne*, Paris, 1920, p. 62.
8. GOEBEL, *The recognition policy of the United States*, 1915, *passim*; S. GEMMA, *Les gouvernements de fait* (Académie de dr. international, Recueil des cours),

15

RECONNAISSANCE INTERNATIONALE

Selon cette doctrine, ce qui importe uniquement est la volonté librement exprimée de la nation ; seules seront reconnues par les États-Unis les transformations politiques approuvées par le peuple et confirmées par une loi organique assurant la durée du nouveau régime.

La Convention de Washington du 20 décembre 1907, conclue par les ÉTATS DE L'AMÉRIQUE CENTRALE (Costa-Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Salvador), établit¹ : « Los gobiernos de las Altas Partes Contratantes no reconocerán a ninguno que surja en cualquiera de las cinco Republicas por consecuencia de un golpe de Estado, o de una revolucion contra un gobierno reconocido, mientras la Representacion del pueblo, libremente electa, no haya reorganizado el pais en forma constitucional. »

En 1918, les États-Unis, ayant refusé de reconnaître le gouvernement révolutionnaire de Tinoco à Costa-Rica, déclarèrent² : « The government of the United States will not give recognition or support to any government which may be established unless it is clearly proved that it is elected by legal and constitutional means. »

Les États-Unis s'inspirent, semble-t-il, du même principe vis-à-vis des Soviets. Lorsque l'Angleterre reconnut les Soviets (1^{er} février 1924), la reconnaissance fut formulée ainsi : « Les Soviets sont reconnus comme gouvernement des territoires qui en reconnaissent l'autorité. » M. P. MILIOUKOV trouve dans cette formule l'influence de la doctrine américaine³.

Il arrive que la reconnaissance exprime seulement qu'un État est prêt à considérer le nouvel État (ou le nouveau gouvernement d'un État) comme légalement capable de conclure des traités auxquels le premier État peut être éventuellement intéressé.

L. OPPENHEIM⁴ : « Recognition is the act through which it becomes apparent that an old state is ready to deal with a new state as an international person and a member of the family of nations. »

1924, p. 339, cite les déclarations suivantes des secrétaires d'État américains au sujet de la politique des États-Unis dans la question de la reconnaissance : Mr. LIVINGSTON, 30 avril 1833 (à Sir Ch. Vaughan, ministre d'Angleterre) : « It has been the principle and the invariable practice of the United States to recognize that as the legal government of another nation which by its establishment in the actual exercise of political power might be supposed to have received the express or implied assent of the people. » Mr. MARCI, 8 novembre 1855 (au sujet du gouvernement de M. Rivas au Nicaragua) : « It appears to be no more than a violent usurpation of power, brought about by an irregular self-organized military force as yet unsanctioned by the will or acquiescence of the people of Nicaragua. »

1. Convention additionnelle au Traité général, art. 1. DESCAMPS-RENAULT, *Recueil*, 1907, p. 468 ; Dana G. MUNRO, *The five republics of Central America*, New-York, 1918 (Carnegie Endowment), p. 213 et suiv. ; c'est la doctrine de JOBAR (ancien ministre des Affaires étrangères de l'Équateur) qui fut ainsi sanctionnée par cette convention. V. S. GEMMA, *Les gouvernements de fait* (Académie de dr. international, Recueil des cours), 1924, p. 335.

2. *The Am. Journ. of Int. Law*, 1924, v. XVIII, n° 1, p. 154.

3. *Russlands Zusammenbruch*, Berlin, 1925, t. I, p. 230.

4. *International Law*, a treatise, 3^e éd. par RONALD F. ROXBURGH, London, 1920, v. I, p. 135.

Les États-Unis signèrent avec le Panama, le 18 novembre 1903, quelques jours après sa reconnaissance, un traité leur accordant des facilités, que la Colombie leur avait refusées, pour la construction d'un canal entre l'Atlantique et le Pacifique¹.

Le 9 juillet 1917, le Conseil national de L' UKRAINE proclama la République ukrainienne libre. A la conférence de la paix de Brest-Litovsk, le 12 janvier 1918, les empires centraux reconnurent cette République-. En fait, la majeure partie de l'Ukraine était occupée par les bolcheviks. Le 9 février 1918, les empires centraux conclurent un traité avec les représentants de la République ukrainienne. Au printemps 1918, l'Ukraine fut occupée par les Autrichiens et les Allemands ; fin avril, on proclama hetman le général Skoropadsky que l'Allemagne reconnut également. En décembre 1918, Skoropadsky fut renversé par le Directoire (Vinnitchenko, puis Petlura). En janvier 1918, le Directoire fut supplanté par les bolcheviks et, depuis février jusqu'à l'automne 1919, le pouvoir demeura en fait entre les mains des Soviets, M. Rakovsky en tête. Ils furent ensuite refoulés, pendant quelque temps, par les armées blanches. Le 21 avril 1920, la Pologne reconnut comme pouvoir suprême de l'Ukraine le Directoire présidé par Petlura et conclut une alliance avec ce dernier. La guerre de la Pologne contre les Soviets et la marche des troupes polonaises et ukrainiennes sur Kiev, en été 1920, aboutit à la retraite des Polonais et à la défaite infligée, en novembre 1920, aux armées de Petlura par celles des Soviets³.

Ce qui précède montre que dans certaines circonstances (mais pas toujours), la reconnaissance du nouvel état de choses, reconnaissance émanant des nations les plus impartiales et qui ont le plus d'autorité dans la famille des peuples, est une preuve importante que le gouvernement en question est stable et capable d'assumer la responsabilité de ses actes, mais rien de plus⁴.

A. RIVIER⁵ : « L'existence de l'État souverain est indépendante de sa reconnaissance par un autre État. Cette reconnaissance est la constatation du fait accompli... »

E. D. DICKINSON affirme même⁶ : « La reconnaissance d'un gouvernement ou État étranger est exclusivement une question politique. L'existence d'un gouvernement ou État étranger est exclusivement une question de fait. Aucun principe général formulé jusqu'à présent ne suffit pour trancher toutes les situations qui se présentent. »

1. J. B. MOORE, *Digest Intern. Law.*, v. III, p. 261 ; René FOIGNET, *Manuel élémentaire de droit international public*, 12^e éd., Paris, 1923, p. 104.

2. F. C. ZITTELMANN, *Russland im Friedensvertrag von Versailles*, Berlin, 1920, p. 8 et suiv.

3. Notes présentées par la délégation de la République ukrainienne à la Conférence de la paix à Paris, 1920, 2 volumes; Mémoires sur l'indépendance de l' Ukraine présentés à la Conférence de la paix par la délégation de la République ukrainienne, Paris, 1921.

4. La question des conséquences juridiques de la reconnaissance d'un État ou d'un gouvernement dans le domaine des rapports internationaux sort des cadres du problème que nous nous sommes fixés.

5. *Principes du droit des gens*, Paris, 1896, t. I, p. 57 ; v. aussi J. B. MOORE, *Digest Int. Law*, v. I, p. 72 ; P. FAUCHILLE, *l. c.*, t. I, partie 1-re, p. 306 et suiv.

6. *Les gouvernements ou États non reconnus en droit anglais et américain*, *Revue de droit international et de législation comparée*, 1923, p. 177.

17

DETTES DES GOUVERNEMENTS IRRÉGULIERS

Chief Justice CHASE, dans *Thorington v. Smith and Hartley*, 1868, constate entre autres¹ : «... The government of England under the Commonwealth, first by Parliament, and afterwards by Cromwell as protector was not in the contemplation of law a government *de jure*, but it was a government *de facto* in the most absolute sensé. It incurred obligations and made conquests which remained the obligations and conquests of England after the restoration. »

3

DETTES DES GOUVERNEMENTS IRRÉGULIERS

Il ressort de ce qui a été exposé que les emprunts contractés par des gouvernements insurrectionnels ou révolutionnaires, en lutte contre le gouvernement régulier de l'État, constituent des *dettes personnelles* de ces gouvernements irréguliers et ne peuvent être considérées comme dettes de l'État en question

L'AMERICAN AND BRITISH CLAIMS COMMISSION rejeta à l'unanimité, le 14 décembre 1871 (*Edward Alfred Barret v. the United States*, n° 18), les prétentions de créanciers de la Confédération des États du Sud révoltés³, pour les raisons suivantes⁴ :

« The commission is of opinion that the United States is not liable for the payment of debts contracted by the rebel authorities. The rebellion was a struggle against the United States for the establishment in a portion of the country belonging to the United States of a new State in the family of nations and it failed. Persons contracting with the so-called confederate States voluntarily assumed the risk of such failure and accepted its obligations, subject to the paramount rights of the parent State by force to crush the rebel organisation and seize ail its assets and property whether hypothecated by it or not to its creditors. »

Le 14^e amendement à la Constitution des États-Unis (9^e Congrès, 16 juin 1868), section IV, a stipulé que « neither the United States nor any State shall assume or pay any debt or obligation incurred in aid of insurrection or rébellion against the United States ».

ROLIN-JACQUEMYS⁵ : « ... Dans la guerre civile américaine, les deux parties étaient belligérantes et reconnues telles ; les États du Sud, comme ceux du Nord,

1. Amos S. HERSHEY, *Notes on the recognition of the de facto government by european States*, The Amer. Journ. of Intern. Law, 1920, v. XIV, n° 4, p. 509.

2. F. DESPAGNET, *Cours de droit international public*, 3^e éd., par Ch. DE BOECK, Paris, 1905, p. 108, comprend dans ce cas « une révolution éphémère qui n'a jamais détenu le pouvoir d'une manière efficace ou une autorité insurrectionnelle qui n'a pu représenter un pays ». Il se base sur des précédents de répudiation par un gouvernement régulier des obligations contractées par des insurgés : Kosciuszko en Pologne (1794), Manin à Venise (1849) et Kossuth en Hongrie (1849). V. aussi FAUCHILLE, *l. c.*, t. I, p. 1-re, p. 341 ; ROBINET DE CLÉRY, *Des emprunts contractés par un gouvernement éphémère*, Journal du droit international privé, 1881, p. 42 et suiv.

3. Décision analogue dans l'espèce *Alfred Raoul Walker v. The United States*, n° 13.

4. J. B. MOORE, *International Arbitrations*, v. I, p. 695; v. III, p. 2900 et suiv.

5. Revue de droit international et de législation comparée, t. VII, 1875, p. 713-714.

2

18

NATURE JURIDIQUE DES DETTES D'ÉTAT

ont contracté des emprunts ; mais on n'a pas, en général, trouvé mauvais que les États du Nord répudiassent les emprunts du Sud. La bonne foi publique n'est pas trompée ; car nul ne peut s'attendre à ce que le vainqueur consente à payer les frais de la guerre que lui a faite le vaincu. »

Cette argumentation est juste ; mais, dans le cas donné, ce qui importe ce n'est pas que les créanciers aient accompli un acte d'hostilité vis-à-vis des États-Unis et accepté le risque que comportait l'insuccès de cet acte (à ce sujet, v. m/m), mais le fait que les « so-called confederate states » ne constituaient pas un État ; ils avaient simplement tenté une entreprise révolutionnaire qui ne réussit pas. Leurs dettes n'étaient pas juridiquement dettes d'un État, mais dettes personnelles des organisations insurrectionnelles.

Dr. Karl STRUPP ¹ : « Solange die Revolutionäre nicht... eine partielle oder totale Völkerrechtsfähigkeit erlangt haben, sind sie völkerrechtlich Privatpersonen. »

Au MEXIQUE, les notables proposèrent le 10 juill. 1863 ² la couronne à l'archiduc autrichien Maximilien, qui se proclama empereur du Mexique, en s'appuyant sur les armées françaises. La lutte armée

contre lui ne cessa pas³. Après l'échec de l' « entreprise du prince Maximilien⁴ » en 1867, les emprunts émis par lui⁵ furent répudiés par la République mexicaine⁶.

Loi mexicaine sur le règlement de la dette nationale, 18 juin 1883, art. I, sect. 5⁷ : « Nous ne pouvons reconnaître, et par conséquent elles n'auront pu

1. *Das völkerrechtliche Delikt* (Handbuch des Völkerrechts, STIER-SOMLO, t. III, p. 1-re), Stuttgart, 1920, p. 92.

2. M. N. R. G., t. XX, p. 569 ; v. aussi Ch. CALVO, *Le droit international théorique et pratique*, 3^e éd., t. I, p. 298 et suiv.

3. J. B. MOORE, *International Arbitrations*, v. III, p. 2918.

4. Alph. COURTOIS fils, *Manuel des fonds publics*, 8^e éd., 1883, p. 137.

5. 6 %, 1864, £ 12,365,000, émis à 65 % ; 6 %, 1865, 250 millions de francs, émis à 68 % ; 6 %, 1865, 250 millions de francs, deuxième série, qui a servi, principalement, à convertir l'emprunt 1864. Environ un tiers des sommes obtenues de ces emprunts est allé à la France en compensation de ses frais de guerre au Mexique. V. CORPORATION OF FOREIGN BONDHOLDERS, *51-th annual report of the Council for the year 1924*, Londres, p. 271 ; COURTOIS, *l. c.*, p. 137 ; Ernest LAVISSE, *Histoire de France contemporaine*, t. VII par Ch. SEIGNOBOS, p. 192 et suiv.

6. La loi de finance française du 2 août 1868 attribua aux porteurs des emprunts mexicains émis par l'empereur Maximilien une indemnité de 4 mill. de francs de rente 3 % (DALLOZ, *Jurisprudence générale*, Supplément au répertoire, v^o *Trésor public*, Paris, 1896, t. XVIII, p. 465). En outre, la France délivra aux porteurs de ces emprunts une rente 3 % de 1,729,553 francs, déposée à la Caisse des dépôts et consignations et provenant des fonds de l'emprunt 1864, soit en tout 5,729,553 francs de rente et 3,849,968 francs en espèces, provenant de l'exploitation des douanes mexicaines par l'administration militaire française. Les porteurs de l'emprunt 1864 ont reçu, à compte de ces sommes et par obligation de 500 francs, la rente 3 % pour 4 fr. 30 et 4 fr. 30 en espèces ; les porteurs de l'emprunt 1865 la rente 3 % pour 6 fr. 45 et 6 fr. 45 en espèces (COURTOIS, *l. c.*, p. 137). En 1915, on répartit encore une petite somme (CORP. FOR. BONDHOLDERS, *l. c.*, p. 271).

7. J. B. MOORE, *Digest of International Arbitrations*, v. III, p. 2873 et suiv., 2902 et suiv., 2917 et suiv. ; v. aussi GLONER, *Les finances des États-Unis mexicains d'après les documents officiels*, 1896, p. 106 et suiv. ; J. SINGER, *Die mexikanischen Finanzen*, Berlin, 1914, p. 76, *The Mexican year-book*, 1913.

DETTES DES GOUVERNEMENTS IRRÉGULIERS

être converties, les dettes émises par le gouvernement qui prétendait avoir existé au Mexique du 17 décembre 1857 au 24 décembre 1860 (le gouvernement du général Zuloaga, A. S.) et du 1^{er} juin 1863 au 21 juin 1867. »

De l'histoire du Mexique au xx^e siècle, nous rappellerons que le général Huerta (1913) répudia les dettes du président Madero ; Carranza (1915) celles de Huerta ; Obregon (1920-24) celles de Carranza.

Le 16 juin 1922 le gouvernement mexicain conclut avec ses créanciers un accord sur la reprise des paiements des dettes mexicaines. Cet accord ne comprend pas certains emprunts émis par les gouvernements révolutionnaires qui se sont succédé de 1913 à 1918, notamment les bons Huerta de 1913, les bons de Kay et deux émissions de la Mexican Packing C^o.

Lors de l'insurrection HONGROISE de 1849, en raison de l'insuffisance de la petite monnaie, les insurgés é mirent à Debreczin des billets de 15 et 30 kreutzers. Ces billets furent annulés et leur emploi interdit par un ordre du commandement militaire du 23 février 1849. Le papier-monnaie émis par le Parlement hongrois le 5 août 1849, et dont le montant s'élevait à 63 millions de florins, fut déclaré privé de cours légal, et on cessa de l'accepter dans les caisses publiques. L'ordre du 20 mai 1849 déclarait « allés von den Rebellen in Umlauf gezetzte Papiergeld ungültig und Jeden, der dasselbe annimmt oder ausgibt als der Teilnahme am Aufruhr schuldig² ».

Des mesures pour l'annulation du papier-monnaie émis par les communistes furent prises en Finlande en 1918 et en Hongrie en 1919.

En FINLANDE, les communistes avaient émis, du 28 janvier au 8 avril 1918, pour 156 millions de marks de papier-monnaie, y compris pour 77,3 millions de marks de coupures nouvellement imprimées de 500, 100, 20, 5 et 1 marks. Le 6 juillet 1918, la Diète libéra la Finlands-bank de l'obligation de racheter ces billets, à l'exception des coupures de 1 mark, émises au nombre de 648.000³.

En HONGRIE, 3.779 millions de couronnes avaient été émises par les communistes durant les 132 jours de leur pouvoir (21 mars-août 1919)⁴. Après leur chute, le décret du 14 août 1919 déclara ces billets faux et libéra la banque austro-hongroise de l'obligation de les racheter (§§ 1 et 2 du décret)⁵. Les billets de 200 et 25 couronnes, émis par les Soviets pour une somme globale de plus de 3 milliards de couronnes⁶,

1. *The Economist*, 9 sept. 1922 ; *Agence économique et financière*, Supplément, 26 mai 1923. — D'après *l'Information financière* du 1^{er} mai 1926, la Commission des réclamations a reconnu au gouvernement Huerta le caractère de gouvernement officiel pendant les trois premiers mois de son fonctionnement.

2. Josef RITTER v. HAUER, *Politisch-statistische Uebersicht der Veränderungen in der Verfassung, Administration und dem Haushalte der österreichischen Monarchie vom 13 März 1848 bis 13 März 1851*, p. 322-333.

3. BANK OF FINLAND, 1914-1920, Yearbook, v. I, Helsingfors, 1921, p. 34-35, v. aussi BANK OF FINLAND, *Monthly Bulletin*, mai 1924, p. 29.

4. *Ausserordentliche Sitzung der Generalversammlung der Oesterreich-Ungarischen Bank*, 31 octobre 1919, p. 27 ; v. aussi Dr. R. KERSCHAGL, *Die Währungstrennung in den Nationalstaaten*, Vienne, 1920, p. 32 et 37 ; Dr. A. ZEUCÉANU, *La liquidation de la banque d'Autriche-Hongrie*, Vienne, 1924, p. 61.

5. Dr. Friedrich STEINER, *Die Währungsgesetzgebung der Sukzessionsstaaten Osterreich-Ungarns*, Vienne, 1921, p. 590 et suiv.

6. *Régimes et circulations monétaires d'après-guerre*, Documents réunis sur l'initiative du secrétariat de la Société des Nations, 1920, p. 6-7.

20

NATURE JURIDIQUE DES DETTES D'ÉTAT

devaient être échangés contre de nouveaux signes monétaires au taux de 20 % de leur valeur nominale (§1). Les billets de 2 et 1 couronnes (d'un montant de 57 millions de couronnes) étaient pris en charge par l'État et conservaient leur valeur nominale (§ 2). Les billets de la *Postsparkasse*, de 20, 10 et 5 couronnes, pour une somme d'environ 300 millions de couronnes, demeuraient entièrement valables.

En RUSSIE, au cours de la guerre civile (1918-1920), des émissions de papier-monnaie ont été effectuées dans diverses parties du pays par les gouvernements ou organisations qui combattaient les Soviets, à savoir ¹ : le gouvernement du Nord (Arkhangel) ² ; l'armée du général Vandam (Pskov) ; les armées du général Rodzianko, du général Youdénitch³ et d'Avalov-Bermont (Russie occidentale) ⁴ ; la Rada centrale, le gouvernement du hetman (sept mois) et le Directoire (deux mois) dans l'Ukraine ; les armées volontaires du général Dénikine et du général Vrangel dans le Sud ⁵ ; le gouvernement régional de la Grimée ; l'armée du Don ; la Rada régionale de Kouban ; l'armée du général Douvov (Orenbourg) ; le gouvernement régional de l'Oural (Ekaterinbourg) ; le gouvernement de Sibérie ; l'amiral Koltchak (Omsk) ; l'ataman Semenov (Tchita) ; le gouvernement Medvedev (Vladivostok)⁶, etc. Des signes monétaires ont été émis, en outre, par des banques provinciales, des sociétés de crédit mutuel ou des succursales de province

de la Banque d'État, de la Banque Russo-Asiatique etc., par des chemins de fer, des magasins (en Sibérie), etc. Les Soviets provinciaux et les diverses républiques soviétiques émettaient également leur papier-monnaie.

Après avoir triomphé de leurs adversaires, les Soviets annulèrent la monnaie émise par ces derniers.

A Riga, pendant la domination des bolcheviks (1918), il fut émis des billets libellés en « roubles ouvriers », pour une somme de 4.231.140 roubles, en coupures de 1, 3 et 5 roubles, que même les Soviets de Russie refusèrent d'ailleurs de reconnaître⁷.

Au contraire, si le pouvoir né d'une révolution, d'un coup d'État, etc., s'établit en fin de compte en tant que gouvernement régulier sur tout ou partie du territoire de l'État et que l'ancien gouvernement y cesse d'exister, les dettes personnelles de ce pouvoir deviennent dettes d'État.

1. *Les signes monétaires de la révolution et de la guerre civile*, Archives de la Révolution russe publiées par J. HESSEN, Berlin, 1923, t. VIII, p. 183-199 (en russe).

2. S. DOBROVOLSKY, *La lutte pour la régénération de la Russie dans la région du Nord*, Archives de la Révolution russe, t. III, Berlin, 1921, p. 97 et suiv. (en russe).

3. V. HORN, *Le guerre civile dans le nord-ouest de la Russie*, Berlin, 1923, p. 215 et suiv. (en russe).

4. Dr. O. LEHNICH, *Währung und Wirtschaft in Polen, Litauen, Lettland und Estland*, Berlin, 1921, p. 224.

5. *The Economist*, 29 janvier 1920, n° 3987.

6. *Ibid.*, *A hotch-potch currency*, 31 janvier 1920, n° 3988 ; 7 février 1920, n° 3989.

7. LEHNICH, *l. c.*, p. 222 ; v. aussi B. LEMBKE, *Die neue lettische Währung*, *Weltwirtschaftliches Archiv*, t. XVIII, Heft 2, p. 116 et suiv. ; *The Latvian Economist*, 1923, n° 4-5, p. 66 ; *Bank of Latvia, Report 1923*, p. 40.

Le Chief Justice CHASE, dans l'espèce *William v. Brutfy*, 1877', a établi au sujet de « de facto government as exist where a portion of the inhabitants of a

country have separated themselves from the parent State and established an independent Government » : « The validity of its acts, both against the parent state and its citizens or subjects, depends entirely upon its^c ultimate success. If it fail to establish itself permanently, all such acts perish with it. If it succeed, and become recognized, its acts from the commencement of its existence are upheld as those of an independent nation. »

Le Chief Justice FULLER in *Underhill v. Hernandez* a prononcé² : « If the party seeking to dislodge the existing government succeeds, and the independence of the government it has set up is recognized, then the acts of such government from the commencement of its existence are regarded as those of an independent nation. »

Le juge CLARKE in *Oetjen v. Central Leather Cy* a établi³ : « When a government which originates in révolution or revolt is recognized by our government as the *de jure* government of the country where it is established, such recognition is rétroactive in effect and validâtes all the actions and conduct of the government as recognized from the commencement of its existence. »

Le SUPREME COURT des États-Unis, dans l'espèce *Ricaud et al v. the American Metal C^o Ltd.*, a prononcé le 11 mars 1918⁴ : « ... the révolution inaugurated by general Carranza against General Huerta proved successful and the government established by him has been recognized by the political department of our government as the *de facto* (19 oct. 1915) and later (31 août 1917) as the *de jure* government of Mexico... This recognition is rétroactive in effect and validâtes all the actions of the Carranza government from the commencement of its existence. »

C'est ainsi que la victoire décisive d'un nouveau pouvoir transforme ses dettes personnelles en dettes d'État, quelle que soit la date à laquelle elles aient été contractées.

La COLOMBIE, après la guerre d'indépendance, a décrété à son premier Congrès, le 12 octobre 1821⁵ : « The general Congress of Colombia, considering : the honor of the republic being interested in the early recognition and satisfaction of the debts contracted for the glorious cause of independence... decrees what follows : Art. 1. A commission is hereby created for the purpose of liquidating the national debt. »
La loi du 22 mai 1826 stipulait : Art. 1. "La République de Colombie reconnaît comme dette d'État : ..."

Quant à savoir à partir de quel moment un pouvoir peut être considéré comme définitivement constitué en gouvernement régulier, ceci est une question de fait, à laquelle il est quelquefois difficile de donner une réponse absolument précise et incontestable⁶.

1. Amos S. HERSHEY, *Notes on the recognition, I. c.*, The Am. Journ. of Int. Law, 1920, p. 510 ; v. aussi le juge FIELDS dans l'espèce *Williams v. Bruffy* (96,

U. S. R., 176) ; L. F. CRANE, *Le statut du gouvernement soviétique en Angleterre et en Amérique*, Journal du droit international privé (CLUNET), 1925, p. 314.

2. 168, UNITED STATES SUPREME COURT REPORTS (U. S. R.), 250.

3. 246, U.S. R., 207. |

4. A. S. HERSHEY, *Ibid.*, p. 512-513. |

5. J. B. MOORE, *Arbitrations*, v. IV, p. 3652-3653. |

6. Voir à ce sujet E. M. BORCHARD, *I. c.*, p. 210 et suiv.

22

NATURE JURIDIQUE DES DETTES D'ÉTAT

4

FIN DE L'EXISTENCE D'UN GOUVERNEMENT RÉGULIER

L'ancien pouvoir de l'État ne peut être considéré comme ayant terminé son existence de gouvernement régulier sur tout ou partie du territoire de l'État qu'après que se soient réalisées les conditions suivantes :

1. — Cessation effective de son existence sur tout ou partie du territoire de l'État. Le moment auquel un autre État, ou un groupe dissident ou un parti politique auront déclaré l'ancien gouvernement de l'État « illégitime » ou « déchu » n'a pas de portée juridique.

Lord Roberts proclama l'annexion des républiques boeres le 24 mai (l'État libre d'Orange) et le 1er septembre 1900 (République sud-africaine)¹, c'est-à-dire au plus fort de la guerre. Les deux républiques ne furent définitivement annexées que le 31 mai 1902 par le traité de Prétoria². L'Italie, par décret du 5 novembre 1911³, proclama l'annexion de Tripoli⁴. Le traité de paix entre l'Italie et la Turquie, qui sanctionna cette annexion, ne fut signé que le 18 octobre 1912⁵. Le 6 novembre 1916, en pleine guerre, l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie déclarèrent détachée de la Russie la Pologne du Congrès⁶.

Quand même, par la suite, ce parti ou groupe politique, ou un autre État, s'emparerait du pouvoir sur le territoire de l'État et le conserverait, ces déclarations ne sauraient être considérées comme juridiquement valables. Ce qui importe c'est la cessation effective de l'ancien gouvernement sur tout ou partie du territoire de l'État, et non le désir ou les tentatives de certains partis politiques ou États de détruire ce pouvoir.

Ceci non plus n'est d'ailleurs pas suffisant. Si le territoire de l'État ou une de ses parties est en proie à l'anarchie 7 ou militaire-

1. K. STRUPP, *Documents pour servir l'histoire du droit des gens*, t. II, p. 76 et suiv.
2. LIVRE BLEU, *Further correspondence relating to affairs in South Africa*, July 1902, Cd. 1163, p. 155 et suiv. ; AMERICAN AND BRITISH CLAIMS ARBITRATION, Hawaiian claims, Answer of the United States, Washington, 1924, p. 6.
3. M. N. R. G., 3e sér., t. VI, p. 4.
4. TAMBARO, *Die italienische Annexionserklärung*, Jahrbuch des Völkerrechts, t. I, p. 83 et suiv. ; FIORE, *Die Annexion von Tripolis und Cyrenaika im Lichte des Staats-u. des Völkerrechtes*, ibid., p. 576 et suiv.
5. M. N. R. G., 3e sér., t. VI, p. 7 et suiv. ; v. aussi L. OPPENHEIM, *I. c.*, 3e éd., vol. I, p. 397.
6. Zeitschrift für Völkerrecht, t. X, p. 251.
7. BLUNTSCHLI, *I. c.*, § 19, p. 65 : « Un état momentané d'anarchie n'empêche pas la continuation de l'existence de l'État, tant qu'une réorganisation peut être prévue. »

23

FIN DE L'EXISTENCE D'UN GOUVERNEMENT RÉGULIER

FIN DE L'EXISTENCE D'UN GOUVERNEMENT RÉGULIER

ment occupé pendant la guerre par l'ennemi, ces faits n'entraînent pas juridiquement la fin de l'existence de l'ancien gouvernement : il continue d'exister, et ce n'est que momentanément qu'il ne peut exercer son autorité sur tout ou partie du territoire de l'État '. La chance militaire ou politique peut encore lui sourire et rétablir son autorité effective sur le territoire de l'État, surtout s'il est soutenu par la population et qu'il s'appuie sur une force militaire organisée. (Tels furent les cas de la Belgique et de la Serbie pendant la Grande Guerre.)

Une autre condition est donc nécessaire, à savoir :

2. — L'existence, sur le territoire de l'État, d'un autre pouvoir :

- a) Organisé et fonctionnant effectivement ;
 - b) Ayant le désir clairement exprimé de s'emparer dudit territoire, d'y établir définitivement son autorité et de ne pas se borner simplement à une occupation temporaire dans des buts militaires ou autres.
- Ce n'est que lorsque les deux conditions indiquées sont réalisées que l'ancien gouvernement peut être considéré comme ayant

cessé d'exister en tant que tel sur tout ou partie du territoire. Les dettes que l'ancien gouvernement aura contractées après avoir cessé d'exister comme tel (sur tout ou partie du territoire de l'État) doivent être considérées comme dettes personnelles de ce gouvernement au cas où il aura cessé d'exister sur tout le territoire, ou comme dettes de l'État amoindri, au cas où son existence aura pris fin sur une partie du territoire de l'État.

D'autre part, si l'ancien gouvernement a contracté des dettes au cours de son existence effective, aucune déclaration d'autres États, des groupes dissidents ou partis politiques se refusant à reconnaître les dettes en question comme légitimes et obligatoires, n'a de portée juridique, quelle que soit la date (avant ou pendant leur lutte armée contre ledit gouvernement) à laquelle ces déclarations auront été formulées. C'est ainsi que les dettes contractées par un gouvernement « irrégulier » alors qu'il existe un gouvernement régulier sont les dettes personnelles du nouveau gouvernement. Par contre, les dettes qu'aura contractées le gouvernement régulier avant d'avoir.

1. V. P. FAUCHILLE, *Traité de droit international public*, 8e éd. (H. BONFILS), t. II, Paris, 1921, n° 1157, p. 215. La même thèse fut formulée déjà par Hugo GROTIUS, *De jure belli ac pacis*, lib. III, c. VI, § IV, 1 ; v. aussi A. W. HEFFTER, *Le droit international de l'Europe*, § 131 ; J. G. BLUNTSCHLI, *Das moderne Völkerrecht der zivilisierten Staaten als Rechtsbuch dargestellt*, Nördlingen, 1878, § 646 ; Dr. Karl STRUPP, *Internationales Landkriegsrecht*, 1914, p. 96 et suiv. ; v. COUR D'APPEL de Nancy, Arrêt du 3 août 1872, *Mohr et Haas c. Hartzfeld*, SIREY, *Recueil général des lois et des arrêts*, 1872, IIe partie, p. 172-173.

24

NATURE JURIDIQUE DES DETTES D'ÉTAT

cessé d'exister comme tel, et fût-ce après la constitution du gouvernement « irrégulier », seront des dettes d'État.

En 1884, une révolution aboutit à scinder en deux la souveraineté s'exerçant au CHILI. L'ancien gouvernement, celui du président Balmaceda, garda sous sa direction les provinces du Sud ; le parti opposé, celui des congressistes, tenait sous sa règle les provinces du Nord. Quelques années auparavant, le gouvernement chilien avait commandé en France des navires de guerre qui, en 1891, étaient en mesure d'être livrés. Le gouvernement du président adressa à la Société des forges et chantiers de la Méditerranée, qui avait construit les vaisseaux, une demande de livraison ; mais il rencontra l'opposition du gouvernement insurrectionnel des congressistes.

La COUR DE PARIS, dans son arrêt du 9 juillet 1891, considéra que les délégués des congressistes ne justifiaient pas que leur gouvernement se fût substitué effectivement au Chili au gouvernement du président, que la lutte durait toujours et que, dans cet état de choses, c'était au gouvernement ancien, c'est-à-dire à celui du président, qu'appartenaient la personnalité civile de l'État et le droit de l'invoquer au besoin¹. Des décisions analogues ont été prononcées dans les affaires concernant le paiement des sommes déposées par le gouvernement chilien dans les banques de Londres et de Paris². A la suite de ces événements, le gouvernement des congressistes, par un décret du 21 avril 1891, avertit les intéressés qu'il ne reconnaîtrait pas les dettes contractées par les agents du gouvernement du président Balmaceda. « Mais, naturellement, des documents tels que celui-là ne peuvent pas avoir de portée internationale³. »

Après la victoire définitive du nouveau gouvernement, ses dettes personnelles deviennent dettes d'État. Les dettes contractées par l'ancien gouvernement avant sa fin restent dettes d'État, et celles qu'il aura contractées après avoir cessé d'exister, c'est-à-dire après qu'il sera devenu pouvoir contre-révolutionnaire, etc., sont ses dettes personnelles.

II — LES DETTES D'ÉTAT

DOIVENT ÊTRE ÉMISES RÉGULIÈREMENT

Les dettes d'État doivent être contractées par les services compétents du gouvernement et d'une façon conforme à la loi.

Ch. Ch. HYDE⁴ : « The question of validity concerns both the form and substance of the borrower's undertaking. Technically, it embraces generally

1. *Recueil périodique des pandectes françaises*, 1893, 5, 10; CLUNET, 1891, p. 880.

2. CLUNET, 1891, p. 893-895.

3. A. PILLET, *Des personnes morales en droit international privé*, Paris, 1914, p. 309.

4. *The negotiation of external loans with foreign governments*, The Amer. Journ. of internat. Law, octobre 1922, vol. XVIII, n° 4, p. 525 ; v. aussi dans « The international law association, Report of the 31-st Conference, 1922 », London, 1923, p. 349-374 ; Ch. Ch. HYDE, *ibid.*, p. 525, cite l'article suivant d'un contrat de 1920 conclu entre un État sud-américain et des banquiers des États-Unis : « The Republic hereby represents and declares that all acts, conditions and légal

the two-fold inquiry : first, whether the borrower has the right under its own laws to undertake to do what is sought to be done ; and secondly, whether in its undertakings it has pursued the course prescribed by those laws... »

Voir les cas de répudiation de dettes par certains États de *l'Amérique du Nord* en 1842-1880, particulièrement entre 1870 et 1880 ¹. La plupart des États répudiateurs ont essayé de justifier leur attitude par des considérations juridiques constitutionnelles, à savoir par l'illégalité des emprunts. Dans la plupart des cas, ces arguments n'étaient que de simples prétextes. Pour certains États, au contraire, les considérations juridiques étaient très solides. En particulier pour les États d'Arkansas, de Géorgie et de la Caroline du Sud, M. JÈZE estime qu'il est hors de doute que les emprunts répudiés avaient été émis dans des conditions

illégal².

Presque à la veille de la réunion de la première Douma d'Empire, le gouvernement impérial russe émit en France et sur d'autres marchés étrangers un emprunt de 2,25 milliards de francs sanctionné par L'ukase du 17 mars 1906. Le gouvernement s'est hâté de contracter cet emprunt afin de s'assurer une indépendance financière vis-à-vis de la Douma. Les représentants du parti constitutionnel-démocrate firent à Paris une propagande contre cet emprunt sous prétexte que cet acte, contracté sans l'assentiment de la Douma à la veille de sa réunion, était illégal³.

§ 6

III. — LES DETTES D'ÉTAT DOIVENT ÊTRE CONTRACTÉES ET LES FONDS QUI EN PROVIENNENT UTILISÉS POUR LES BESOINS ET DANS L'INTÉRÊT DE L'ÉTAT.

Les dépenses publiques ne peuvent avoir pour objet qu'un besoin public.

G. JÈZE : « Dans les États modernes, la dépense publique présente trois éléments essentiels : 1° emploi d'une somme d'argent ; 2° pour le compte d'un patri-

formalities which should have been done or which should have happened or existed prior to the issuance of the Bonds, have existed, happened or been done as required by the constitution and laws of the Republic and in strict confor-

imity therewith. »

1. William A. SCOTT, *The repudiation of State debts*, New-York, Library of economies and politics, n° 2, p. 220 et suiv. ; v. également Freiherr VON HOCK, *Die Finanzen der Vereinigten Staaten*, Stuttgart, 1867, p. 425-430; Dr. Fr. MEILI, *Rechtsgutachten und Gesetzesvorschlag betreffend die Schuldenexecution und den Konkurs gegen Gemeinden, ausgearbeitet im Auftrage des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements*, Bern, 1885, p. 64 et suiv. ; C. PLEHN, *Das Creditwesen der Staaten und Städte der Nordamerikanischen Union*, 1891, p. 43 et suiv. ; E. L. BOGWARDT, *Die Finanzverhältnisse der Einzelstaaten der Nord-Amerikanischen Union*, Jena, 1897, p. 35 et suiv. ; Raymont TURNER, *Repudiation of debts by States of the Union*, Current history, January 1926, New-York,

p. 475-483.

2. G. JÈZE, *Cours de science des finances et de législation financière française*.

Théorie du crédit public, 6^e éd., Paris, 1922, p. 287 et suiv.

3. Lorsque, après la dissolution de la première Douma d'Empire, le gouvernement russe eut entrepris des démarches à Paris en vue d'un nouvel emprunt, le

26

NATURE JURIDIQUE DES DETTES D'ÉTAT

moine administratif ; 3° pour la satisfaction d'un besoin public... ' ... Satisfaction d'un besoin public dans les États civilisés modernes, c'est un élément essentiel. Il y en a deux raisons principales : 1° cela découle de la notion moderne de la fonction publique, du service public. Les deniers publics sont un des moyens mis à la disposition des agents publics pour remplir une mission ; or, cette mission est exclusivement la satisfaction des besoins publics ; donc la dépense ne peut avoir pour objet que l'intérêt public. — 2° Cela découle de la notion moderne de l'impôt. C'est l'impôt qui couvre la majeure partie des dépenses publiques ; or, l'impôt doit peser sur tous les individus sans privilège ; si certaines dépenses avaient pour objet la satisfaction d'un intérêt privé, la règle de l'égalité des individus devant les charges publiques serait violée²... »

Constitution fédérale des ÉTATS-UNIS, art. 1, §8 : l'impôt ne peut être établi que « to pay the debts and provide for the common defence and general welfare of the United States ».

Formule analogue dans beaucoup de constitutions particulières d'États AMÉRICAINS.

En FRANCE, les déclarations des droits de la période révolutionnaire contiennent une disposition expresse : du 3-14 sept. 1791, art. 13 ; du 24 juin 1793, art. 22; de l'An III, art. 16³.

La même règle doit être appliquée aux dettes d'État : les dettes d'État ne peuvent être contractées que pour les besoins et dans l'intérêt de l'État. Les fonds qui en proviennent doivent être utilisés pour satisfaire un besoin public.

Cependant, il faut tenir compte de ce qui suit :

L'application de la règle que nous avons formulée plus haut (§ 5), à savoir que les dettes d'État doivent être régulièrement émises, est plus ou moins susceptible d'être contrôlée par les marchés financiers auprès desquels on puise l'argent. Mais la règle que nous venons d'énoncer en tête du présent paragraphe offre, sous ce rapport, un caractère spécial.

En effet :

1. — La nature des besoins pour lesquels tel ou tel emprunt a été conclu ou pour lesquels il a été effectivement employé, etc., ne peut être le plus souvent déterminée que d'une manière subjective et arbitraire. L'emprunt utilisé pour les besoins d'un territoire déterminé, ou pour une branche particulière de l'économie nationale, ou pour une classe sociale déterminée (comme, par

ministre des Finances, M. Caillaux, déclara à la Chambre, à la suite d'une interpellation de Jaurès : « Le gouvernement ne donnera l'autorisation de l'admission à la côte qu'aux emprunts qui se présenteront pourvus de toutes les garanties légales qu'on est en droit d'exiger de la part de l'État emprunteur. » V. *Bibliothèque de la « TRIBUNE RUSSE »* ; IV : *Les emprunts russes dénoncés au Parlement français, discours de Rouanet, Meslier, Wilem et Jaurès, préface de E. ROUBANOVITCH*, Paris, juin 1907, p. 58-61, 73, 80.

1. *Cours. Dépenses publiques*, 6^e éd., Paris, 1922, p. 33.

2. *Ibid.*, p. 37.

3. DALLOZ, Répertoire méthodique et alphabétique de législation, de doctrine et de jurisprudence, t. XVIII, v^o *Droit constitutionnel*, p. 288, 297 et 303.

27

LA DETTE PUBLIQUE EST CONTRACTÉE DANS L'INTÉRÊT DE L'ÉTAT

exemple, pour la classe paysanne, etc.) peut-il être néanmoins considéré comme conclu dans les intérêts de tout le territoire et de toute la nation? Dans quels cas doit-on répondre par l'affirmative et dans quels cas par la négative? Sous quelle rubrique rangera-t-on les emprunts conclus en vue de besoins stratégiques, lesquels, par la suite, se sont avérés en fait mal fondés?

Trop opposées et contradictoires sont les doctrines politiques et économiques, trop âpre est souvent la lutte entre les groupements politiques et les intérêts de tout genre, de parti et autres, trop inaccessible est souvent aux marchés financiers la discrimination entre les divers besoins, pour qu'une semblable condition puisse avoir une importance décisive.

2. — Lors de la conclusion de l'emprunt, les créanciers ne peuvent que rarement prévoir la destination ou l'emploi des sommes de l'emprunt. Puisque l'argent de l'emprunt est à la libre disposition du gouvernement, ce dernier peut lui donner la destination qui lui plaira.

3. — L'affectation spéciale des sommes provenant d'un emprunt est un fait purement fortuit, une simple affaire de trésorerie.

En effet, un gouvernement, pendant des années, a dépensé le produit des revenus ordinaires de l'État pour des besoins « odieux » ; cependant, ayant contracté un petit emprunt pour des besoins non odieux, il en assurerait la légitimité au point de vue de la règle sus-énoncée ; un autre gouvernement a employé pendant des années ses revenus à des buts incontestablement non odieux, mais, ayant conclu un emprunt pour des buts douteux, il exposerait ses créanciers à un grand risque. Cependant, en puisant l'argent pour ces dépenses à leur fonds général constitué par les revenus ordinaires de l'État aussi bien que par le produit des emprunts, ces deux gouvernements diffèrent l'un de l'autre par le caractère général de leurs dépenses et non par le caractère des emprunts qu'ils ont émis.

Il convient donc de considérer la règle en question comme trop arbitraire et trop vague pour lui assigner une importance universelle et décisive et de fonder sur elle la solution *négative* de la question qui nous intéresse.

Sur les dettes « odieuses », voir *infra*.

Cependant, si tel ou tel emprunt n'a été conclu ni par un gouvernement régulier, ni par des organes compétents du gouvernement, mais par un pouvoir irrégulier ou d'une façon non conforme à la loi, et qu'il ait été, cependant — d'une manière directe ou indirecte — utilisé en fait pour les besoins et dans les intérêts de

l'État, cette règle reprend toute sa valeur et détermine la solution *affirmative* de la question concernant la nature de la dette. En effet, il est juridiquement inadmissible que l'État s'enrichisse aux dépens des créanciers, en raison de l' « illégitimité » du pouvoir ayant contracté un emprunt ou des vices de forme qui ont pu accompagner sa stipulation.

G. JÈZE : « Il y a lieu aussi de se préoccuper de l'emploi qui a été fait des fonds obtenus avec l'emprunt irrégulier. Si avec ces fonds des dépenses utiles à l'État ont été payées, il est juste que l'État soit tenu, tout au moins jusqu'à concurrence de l'enrichissement dont il a bénéficié ¹... »

RECÈS DE L'EMPIRE GERMANIQUE du 25 février 1803², § LXXXI : « Si de nouvelles dettes ont encore été contractées quelque part après le 24 août de cette année, leur acquittement tiendra à la question de savoir si l'avantage ou les besoins réels de l'État ont exigé ces emprunts. »

D'après le traité du 29 août 1825³, le roi Jean VI de PORTUGAL cédait ses droits sur le Brésil à son fils aîné et reconnaissait l'indépendance complète de ce pays. Après sa mort (le 10 mars 1826), son fils Dom Pedro, empereur de Brésil, renonça au trône de Portugal en faveur de sa fille Dona Maria de Gloria. Il fiança sa fille avec son frère Dom Miguel et, le 3 juillet 1827, nomma ce dernier son lieutenant en Portugal pendant la minorité de la reine Dona Maria.

Au mois de juin 1828, Dom MIGUEL, par un coup d'État, se fit proclamer par les Cortès roi de Portugal. Une guerre civile s'ensuivit entre Dom Pedro et Dom Miguel. Cette guerre ne se termina qu'en 1834 par la défaite de Dom Miguel, qui renonça au trône de Portugal en faveur de Dona Maria, au terme de la convention d'Evoramonte du 27 mai 1834⁴. Au cours de la guerre civile, le 23 avril 1830, le gouvernement de Dona Maria avait mis en garde les capitalistes quant à la valeur des emprunts que pourrait contracter Dom Miguel ; il déclarait par avance nuls tous les actes passés ou à passer par ce dernier. En 1832 Dom Miguel contracta en France un emprunt de 41 millions de francs. De son côté Dom Pedro avait contracté un emprunt à Londres. Dans les deux cas, les fonds empruntés étaient destinés à soutenir les opérations de la guerre civile. Après sa victoire Dom Pedro fit officiellement connaître, le 31 juillet 1833, que l'emprunt de Dom Miguel ne liait pas juridiquement l'État de Portugal. Le gouvernement de Dona Maria ne refusa pas le service de tous les emprunts contractés par Dom Miguel. En particulier, il reconnut comme dettes de l'État portugais deux emprunts intérieurs émis en Portugal par Dom Miguel en 1828 et en 1831, en vue d'éteindre la dette flottante antérieure à la guerre civile.

Le règlement de l'emprunt 1832 n'avait été effectué qu'en 1891 par le paiement de 2,5 millions de francs.

M. G. JÈZE, en constatant qu'une partie des fonds de l'emprunt de Dom Mi-

1. *Cours de science des finances et de législation financière*, 6^e éd., *Dépenses publiques. Théorie générale du crédit public*, 1922, p. 290.

2. M. S., t. III, p. 239 et suiv. ; M. R., 2, t. VII, p. 443 et suiv.

3. M. N. R., t. VI, p. 796 et suiv.

4. Ernest LAVISSE, Alfred RAMBAUD, *Histoire générale du IV^e siècle à nos jours*; t. X : *Les monarchies constitutionnelles, 1815-1847*, Paris, 1898, p. 261-265, 849, 850, 864.

29

LA DETTE PUBLIQUE EST CONTRACTÉE DANS L'INTÉRÊT DE L'ÉTAT

quel avait été affectée par le gouvernement de Dona Maria aux dépenses de l'État portugais, estime qu' « ainsi la dette de régime se trouvait transformée, de ce chef et pour cette partie, en dette d'État' ».

Au sujet du même emprunt, F. DESPAGNETS indique : « ... Un pays est toujours responsable jusqu'à concurrence du profit qu'il a retiré des actes accomplis par un pouvoir insurrectionnel et sans qualité pour le représenter. »

Après la chute de l'empereur Maximilien, en 1867, le gouvernement républicain du MEXIQUE répudia les emprunts 6 % que celui-ci avait conclus à Paris et à Londres en 1861 et 1865 (v. *supra*, p. 18). Il assumait cependant l'emprunt 3 % de £ 4,864,800 émis par Maximilien en 1864, à 60 %, contre des coupons arriérés et capitalisés des anciennes dettes³.

Au cours de l'arbitrage ÉTATS-UNIS-MEXIQUE, *Stückle v. Mexico* (case 901, 1871⁴), au sujet des revendications d'un citoyen nord-américain issues des fournitures qu'il avait faites aux armées de l'empereur Maximilien dans le Yucatan — prétentions que le gouvernement républicain du Mexique se refusait à reconnaître, les considérant comme des dettes de l'usurpateur — les États-Unis alléguaient :

« Although Yucatan was occupied at the time by the enemies of the republic, the money advanced by Stückle was to provide for volunteers raised to fight against barbarous Indians, not against the lawful authorities of Mexico. These troops, as it were, fought for civilized men at large, against butchering savages. »
Très instructif, dans le sens qui nous intéresse, est le point de vue suivant de la COURT OF APPEAL de l'État de New-York, *Boris N. Sokoloff v. The National City Bank* (25 novembre 1924)⁵ :

« Judicially a government that is unrecognized may be viewed as no government at all, if the power withholding recognition choose thus to view it. In prac-

tice, however, since juridical conceptions are seldom, if ever, carried to the limit of their logic, the equivalence is not absolute, but is subject to self-imposed limitations of common sense and fairness, as we learned in litigations following our civil war. In those litigations acts or decrees of the rebellious governments, which, of course, had not been recognized as governments *de facto*, were held to be nullities when they worked injustice to citizens of the Union, or were in conflict with its public policy (*Williams v. Bruffy*, 96, U. S., 176, 187). On the other hand, acts or decrees that were just in operation and consistent with public policy, were sustained not infrequently to the same extent as if the Governments were lawful (*U. S. v. Insurance Companies*, 22 Wall. 99 ; *Sprott v. U. S.*, 20 Wall. 459; *Texas v. White*, 7 Wall. 700, 733; *Baldy v. Hunter*, 171, U. S., 388; DICKINSON, *Unrecognized Governments*, 22 Mich. L. R., 29, 42). These analogies suggest the thought that, subject to like restrictions... a body or group which has vindicated by the course of events its pretensions to sovereign power, but which has forfeited by its conduct the privileges or immunities of sovereignty, may gain for its acts and decrees a validity quasi governmental, if violence

1. G. JÈZE, *Théorie générale du Crédit public*, p. 303-304.

2. *Cours de droit international public*, 3^e éd., Paris, 1905, p. 95. V. aussi ALGLAVE et RENAULT, *La personnalité de l'État en matière d'emprunt*, Paris, 1880.

1880.

3. CORPORATION OF FOREIGN BONDHOLDERS, *Report 1924*, p. 2701 ; COURTOIS,

l. c., p. 136.

4. J. B. MOORE, *International Arbitrations*, v. III, p. 2935.

5. 239, N. Y., 156 ; trad. française, *Journal du droit international*, 1925, p. 448 et suiv. Des considérations analogues ont été formulées par la SUPREME COURT, APPELATE DIVISION, 3^d département, *Russian Reinsurance Cy v. Superintendent of Insurance of the State of New York*, janvier 1925.

30

NATURE JURIDIQUE DES DETTES D'ÉTAT

to fundamental principles of justice or to our own public policy might otherwise be done. »

Logiquement, la règle énoncée dans le présent paragraphe a donc la portée suivante.

Les détenteurs des créances provenant des emprunts *réguliers* (c'est-à-dire émis par un gouvernement *régulier* et d'une façon *régulière*) ont le droit de les considérer comme emprunts d'État, engageant l'État. C'est au nouveau gouvernement qu'incombe la tâche de prouver que telles ou telles dettes contractées par l'ancien gouvernement ne l'ont pas été dans les intérêts et à l'avantage de l'État et — ce qui importe uniquement dans l'occurrence — que les créanciers savaient que ces sommes seraient destinées à des fins « odieuses ». Si cela a pu être constaté, c'est aux créanciers, à leur tour, de prouver que, malgré la destination « odieuse » et par eux connue de l'emprunt, tout ou partie de son produit a été en fait employé d'une façon utile pour l'État.

Par contre, les créanciers des emprunts *non réguliers* sont tenus, dès le début, à prouver que l'État s'est effectivement enrichi du fait de ces emprunts.

Voici la solution logique du problème. Pratiquement, étant donné la centralisation de toutes les ressources du gouvernement (ordinaires et extraordinaires) destinées à satisfaire tous ses besoins (productifs et improductifs, « odieux » et non « odieux »), la difficulté de prouver que l'argent provenant de l'emprunt a reçu telle ou telle destination rend extrêmement délicate la solution régulière de cette question.

§ 7

IV. — LA TENEUR JURIDIQUE DES DETTES D'ÉTAT

LES DETTES D'ÉTAT, EN CE QUI CONCERNE LEUR TENEUR MATÉRIELLE, SONT DES OBLIGATIONS DE DROIT PRIVÉ

Que des emprunts d'État, comme d'autres emprunts publics ⁴ soient fondés sur un contrat de prêt ou sur un contrat de vente et d'achat² d'un titre (ou de la créance découlant de ce titre), tou-

1. La notion des emprunts *publics* est à double aspect : en regard de l'emprunteur sont emprunts publics ceux contractés par les institutions ou personnes du droit public ; en regard des créanciers ceux émis sous forme de titres au porteur, destinés à circuler dans les marchés financiers. Ces deux conceptions en sont évidemment pas identiques.

Maurice HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public*, 8^e éd., 1914, p. 895 : « Dettes publiques : elles ont le caractère de choses publiques non seulement parce qu'elles sont dettes de personnes publiques, payables sur les deniers publics, mais encore parce que, offertes au public à titre de placement, elles constituent un élément important de la fortune publique, les fonds publics. »

2. V. les LOIS FRANÇAISES des 21 juin 1871 et 15 juillet 1872 : « Il sera *aliéné* la somme de rente nécessaire pour produire... »

31

DETTES D'ÉTAT, OBLIGATIONS DE DROIT PRIVÉ

jours est-il que les dettes d'État reposent entièrement, quant à leur teneur matérielle, sur les règles du droit privé. Les éléments de droit public ne figurent pas dans ces contrats et le pouvoir suprême de l'État n'y apparaît pas. — En opérant un emprunt, ou en vendant ses titres, le gouvernement reçoit de l'argent de ses créanciers, ou des acheteurs de ses titres, en vertu d'un libre arrangement avec eux, de même que toute personne privée morale ou physique.

La teneur matérielle des règles de droit sur lesquelles repose un emprunt d'État est la même qu'en cas d'emprunt contracté par n'importe quelle personne privée physique ou morale.

Paul RUFF : « Die Staatsanleihen... sind zunächst keine Steuern. Bei dem Erheben von Steuern tritt der Staat gegen seine Angehörige auf als Inhaber der obrigkeitlichen Zwangsgewalt. Er kann seine Untertanen im Wege eigenmächtiger Vollstreckung nötigen den auf den einzelnen entfallenden Steuerbetrag zu entrichten... Der Staat tritt bei der Anleihenaufnahme seinen Angehörigen nicht in Ausübung von Herrschaftsrechten gegenüber¹. ... Bei dieser Tätigkeit des Anleihengeschäftes handelt es sich nicht um eine einseitige Willenshandlung des Staates, um einen Akt der Herrschergewalt (*imperium*). Der Staat tritt vielmehr den Geldgebern als ein durchaus nur gleichberechtigter Gegner eines Rechtsgeschäftes gegenüber. Er begibt sich auf den Boden des Zivilrechts handelt als Fiskus. Das entstehende Verhältniss des Staats zu seinen Geldgewahrrern ist ein privatrechtliches². »

G. JÈZE : « L'emprunt public est un contrat. Quand il est régulièrement conclu, il donne naissance à des situations juridiques intangibles. Les créanciers du patrimoine administratif emprunteur acquièrent un droit subjectif que les gouverneurs et les agents de l'État ont le devoir juridique de respecter³. »

1. *Die Rechtsnatur der Aufnahme öffentlicher Anleihen*, 1912, p. 52. Déjà H. GROTIUS, *De jure belli ac pacis*, 1. II, c. XIV, § VI, et c. XIX, § II, faisait la distinction entre les actes qui sont proprement royaux et les actes qui « non a rege quâ rege, sed ab eo quasi alio quovis fieri solent », et admettait que dans ce dernier cas « etiam civiles leges in eo valebunt », tandis que, dans le premier, si les actes sont faits par le roi en qualité de roi, « ad eum civiles leges non pertinent ».

Th. DUCROCQ, *Droit administratif*, 7^e éd., t. IV, p. 11 et suiv., parle de deux personnalités : de puissance publique et personnalité patrimoniale ; M. MICHOUT, *Théorie de la personnalité morale*, 1906, p. 262 : personnalité à double caractère ; BERTHELEMY, *Traité élémentaire de droit administratif*, 7^e éd., 1913, p. 139, distingue les actes d'autorités et les actes de gestion. V. aussi GOMBEAUX, *Condition de l'État industriel et commerçant*, 1904. En Allemagne, théorie de l'État-fisc : J. HATSCHEK, *Die rechtliche Stellung des Fiskus*, 1899 ; Otto RICHTER, *Der Reichs-fiskus*, 1908. V. aussi le jugement dans l'espèce *Food Comptroller v. Kork*, 39, T. L. R., 703.

2. P. RUFF, *l. c.*, p. 54.

3. G. JÈZE, *Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française*, 5^e éd., 1912, p. 525 ; v. également IDEM, *Les principes généraux du droit administratif*, 2^e éd., 1914, p. 107 et suiv. ; IDEM, *Cours de science des finances. Dépenses publiques. Théorie générale du crédit public*, 6^e éd., Paris, 1922, p. 294, la même phrase, mais les mots « droit subjectif » sont remplacés par « droit de créance ». V. également p. 468, IDEM, *Cours. Le remboursement de la dette publique*, Paris, 1925, p. 226 : « L'emprunt est essentiellement une opération volontaire, c'est un contrat. »

32

NATURE JURIDIQUE DES DETTES D'ÉTAT

P. GUGGENHEIM ¹ : « Die Finanzschulden sind im Verhältnis des Staates zu den Gläubigern rein privatrechtlicher Natur. »

TRIBUNAL ARBITRAL FRANCE-CHILI, sentence du 5 juillet 1901² : « Les rapports existant entre l'État emprunteur et les particuliers preneurs de l'emprunt... relèvent exclusivement du droit privé et ne peuvent en aucun cas tomber sous l'empire des règles du droit des gens qui régissent les rapports juridiques des États entre eux... et non les rapports contractuels formés entre un État et un particulier. »

TRIBUNAL MIXTE DU CAIRE, jugement dans l'affaire du *tribut d'Égypte*, rendu le 15 juin 1925³ : «... Lorsqu'un gouvernement contracte envers un particulier l'obligation de lui payer une somme déterminée, il contracte une obligation civile..., il ne peut tirer de sa qualité de Puissance publique le droit de se délier de son obligation en décidant par sa seule volonté qu'il est libéré pour telle raison dont il serait seul juge de l'obligation civile par lui contractée..., refuser de payer, en prétendant éteinte l'obligation contractuelle d'où dérive l'engagement de payer, n'a jamais été un acte de souveraineté, ou de la Puissance publique (car tout particulier peut le faire), et ne saurait le devenir uniquement parce que le débiteur est un État. »

Le REICHSGERICHT allemand, dans sa décision du 16 juin 1921⁴, au sujet du huitième et du neuvième emprunt de guerre, lors de l'émission desquels il avait

été stipulé que leurs titres seraient acceptés au paiement à leur valeur nominale au moment de la future liquidation des stocks de guerre, prononça que cette « *allgemeine Zusicherung* » était « *eine vertragsmäßige Verpflichtung des Reiches gegenüber den Inhabern der Anleihen* ».

Il est vrai que les dettes d'État comportent les particularités suivantes :

1. — Tout d'abord, *précédant à la conclusion de l'emprunt*, une sanction générale ou spéciale du pouvoir législatif est indispensable pour conférer aux organes administratifs de l'État les pouvoirs nécessaires en vue de la conclusion d'un emprunt.

FRANCE, Acte additionnel aux constitutions de l'Empire du 22 avril 1815, art. 35 : «... aucun emprunt ne peut avoir lieu... *qu'en vertu d'une loi*... »

ITALIE, disposition analogue, loi du 10 juillet 1861, art. 2.

FRANCE, Décret sur la comptabilité publique du 31 mai 1862, art. 196 : « Aucune inscription pour création de rentes ne peut avoir lieu *qu'en vertu d'une loi*. »

PRUSSE, Constitution, 31 janvier 1850, art. 103 : « La conclusion d'emprunts au profit du trésor ne peut avoir lieu *qu'en vertu d'une loi*⁶. »

REICH, Constitution du 16 avril 1871, art. 73, disposition analogue.

REICH, Constitution du 11 août 1919, art. 87 : « ... eine solche Beschaffung (von Geldmittel im Wege des Kredits), sowie die Uebernahme einer Sicherleistung zu Lasten des Reichs dürfen nur auf Grund eines Reichsgesetzes erfolgen. »

Quelques auteurs se basent là-dessus pour considérer que l'em-

1. *Beitrage zur völkerrechtlichen Lehre vom Staatenwechsel*, Berlin, 1925, p. 120.

2. DESCAMPS-RENAULT, *Recueil*, 1901, p. 370.

3. *Journal des tribunaux mixtes*, Alexandrie, 17 juin 1925, p. 4 et suiv.

4. ENTSCHEIDUNGEN DES REICHSGERICHTS, Sénat IV, 40, 21.

5. DALLOZ, Répertoire, t. XCII, v° *Trésor public*, p. 1195 ; v. aussi t. XVIII, v° *Droit constitutionnel*, p. 328.

6. G. ANSCHUTZ, *Die Verfassungsurkunde für den Preussischen Staat vom 31 Januar 1850, Ein Kommentar*, Berlin, 1912.

DETTES D'ÉTAT, OBLIGATIONS DE DROIT PRIVÉ

prunt d'État, par sa nature juridique, est un acte souverain de l'État.

Albert WUARIN : « L'emprunt d'État — un acte souverain de l'État¹ » ; « ce contrat... doit être considéré comme émanant de la souveraineté, parce que *c'est la loi qui lui donne la naissance* ² » ; « l'emprunt d'État est donc un contrat soumis à certaines règles particulières de droit public³ ».

Luis M. DRAGO : « Les emprunts d'État sont... des actes juridiques... d'une nature toute spéciale et ne peuvent pas être confondus avec aucune autre. La loi civile commune ne leur est pas applicable. *Émis par un acte de souveraineté* qu'aucun particulier ne pourrait exercer, ils ne représentent, en aucun cas, un engagement vis-à-vis de personnes déterminées...⁴. »

A. DE LAPRADELLE et N. POLITIS ⁵ : « L'emprunt public occupe... dans la masse des contrats d'État... une place à part; c'est une opération de crédit, faite *en vertu d'actes souverains*, pour assurer la vie du pays et faciliter le fonctionnement de ses services publics. »

Ce point de vue est évidemment erroné. Le fait que les *organes* du gouvernement qui concluent un emprunt doivent obtenir pour cela la sanction du pouvoir législatif, exprimée *formellement* sous forme de loi, de décret, etc., n'a aucun rapport avec la nature de l'opération d'emprunt elle-même.

Sinon, il faudrait considérer comme un acte de souveraineté toute opération du trésor ou d'autres ressorts administratifs du gouvernement relative à la vente et à l'achat, à la location et à la prise en location des biens et propriétés, etc. — pour peu que cette opération exige une sanction générale ou spéciale du pouvoir législatif ; or, il va de soi que personne ne peut y songer.

1. *Essai sur les emprunts d'État et la protection des droits des porteurs de fonds d'États étrangers*, Paris, 1907, p. 24.

2. *Ibid.*, p. 32.

3. *Ibid.*, p. 24.

4. *Deuxième Conférence internationale de la paix*, t. II, p. 550-551. V. également L. DRAGO, *Les emprunts d'État et leurs rapports avec la politique internationale*, Paris, 1907 (R. G. D. I. P.), v. aussi dans le A. J. I. L., 1907, p. 692 et suiv. ; A. HERSHEY, *The Calvo and Drago Doctrines*, The Am. Journ. of

Internat. Law, 1907, p. 26 et suiv. ; A. MOULIN, *Question de droit des gens et de politique internationale. La doctrine de Drago*, Revue générale de droit international public, 1907, p. 417 et suiv. ; Carlos INDALECIO GOMEZ, *Die gewaltsame Eintreibung von öffentlichen Staatsschulden nach dem heutigen Völkerrecht*, Berlin, 1911, p. 11 et 35 ; A. N. SACK, *La banqueroute de l'État* (en russe), Pétrograd, 1918, p. 113 et suiv. ; Charles DUPUIS, *Le droit des gens et les rapports des grandes puissances avec les autres États avant le pacte de la Société des Nations*, Paris, 1921, chap. VIII : La doctrine de Drago, p. 270 et suiv. ; W. S. ROBERTSON, *Hispanic-American relations with the United States*, New-York, 1923 (Carnegie Endowment), p. 121 et suiv. ; Alejandro ALVAREZ, *The Monroe doctrine, Annex XXII, The Drago Doctrine*, New-York, 1924 (Carn. End.), p. 187 et suiv. ; Sir John FISCHER WILLAIMS, *International law and international financial obligations arising from contract* (Bibliotheca Visseriana), Leyde, 1924, p. 68 et suiv. I

5. A. DE LAPRADELLE et N. POLITIS, *Recueil des arbitrages internationaux*,

t. II : 1856-1872, Paris, 1924, p. 546-547.

3

34

NATURE JURIDIQUE DES DETTES D'ÉTAT

Dans le cas donné, on confond les conceptions de la loi au sens matériel et de la loi au sens formel du mot : l'autorisation à conclure un emprunt, accordée par le pouvoir législatif du pays, n'est une loi qu'au sens formel du mot ¹ .

E. ALLIX observe² au sujet du décret de 1862 cité plus haut : « La loi est nécessaire à plusieurs points de vue : d'abord elle engage la nation... ; la loi est encore nécessaire pour habiliter le gouvernement à engager la dépense qui résultera du service des arrérages et qui ne peut s'effectuer sans autorisation parlementaire. »

Lors de la conclusion d'un emprunt, le gouvernement agit en qualité de simple emprunteur. Cette transaction ne repose pas sur le droit de contrainte exercé par le pouvoir souverain, mais sur un arrangement librement consenti entre des personnes privées et le trésor.

G. S. FREUND ³ : « Die Anleihe ist kein Akt der Souveränität, sondern eine Privathandlung, bei der Staat nicht kraft seiner Autorität wie bei der Einziehung einer Steuer vorgeht, vielmehr wie ein Privatmann Verträge schliesst. »

Th. DUCROCQ ⁴ : « Quand l'emprunt a été voté, le rôle du pouvoir législatif est terminé, et le pouvoir exécutif doit régler par décret les conditions générales de

l'émission de l'emprunt. C'est à lui d'en assurer le succès en choisissant la mode d'émission qui lui paraît le plus avantageux et en fixant le prix auquel seront émis les titres d'après la situation économique, le degré de prospérité financière du pays et suivant le crédit de l'État. »

P. LABAND⁵ : « Der Weg des Gesetzes führt niemals bis zur Aufnahme einer Anleihe, weil er nicht zu den Geldgebern, gelangt, sondern ein Stück vorher aufhört. Das Gesetz ist stets die blosse, und zwar staatsrechtliche Voraussetzung der Anleihenaufnahme. »

2. — *Après la conclusion de l'emprunt.* Si le gouvernement tend à suspendre totalement ou en partie ou à modifier d'une façon quelconque le service de la dette, ou qu'il renonce de remplir les autres obligations qu'il avait assumées du fait d'un emprunt⁶, il promulgue à ce sujet une « loi » ou un « décret » particulier.

1. V., à ce sujet, P. LABAND, *Staatsrecht des Deutschen Reiches*, 6^e éd., 1911-1914, t. IV, p. 577-603 ; G. ANSCHÜTZ, *Kritische Studien zur Lehre vom Rechtsatz und formellen Gesetz* (dissert, de Halle), 1891 ; G. MEYER-G. ANSCHUTZ, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, 7^e éd., Berlin, 1914-1919, p. 25-26, 550, 561 ; L. DUGUIT, *Les transformations du droit public*, Paris, 1913, p. 75 ; IDEM, *Traité de droit constitutionnel*, 2^e éd., Paris, 1923, t. II, § 15, p. 140 et suiv., 197 et suiv.

2. *Traité élémentaire de science des finances*, 2^e éd., Paris, 1909, p. 565.

3. *Die Rechtsverhältnisse der öffentlichen Schulden*, Berlin, 1908, p. 97. Du même avis est J. C. BLUNTSCHLI, *Das moderne Völkerrecht*, § 442, note 1 ; F. LISZT, *Völkerrecht*, 3^e éd., 1904, p. 158-159. Contre la théorie de la souveraineté — M. LEWANDOWSKI, *De la protection des capitaux empruntés en France*, Paris, 1896, p. 27, 32, 35.

4. *Droit administratif*, t. V, p. 90.

5. *Das Staatsrecht des Deutschen Reichs*, 4^e éd., 1901, t. IV, p. 369.

6. Georges CLÉRIN, *Inexécution par un État de ses engagements financiers exté-*

35

DETTES D'ÉTAT, OBLIGATIONS DE DROIT PRIVE

Le créancier est privé :

a) De la protection de ses intérêts par les tribunaux', nationaux ou étrangers².

Rowland R. FOULKE³ : « No independent State is liable to be sued in its own courts without its consent and therefore the payment of an obligation, so far as its own members or an alien in the jurisdiction, is concerned, is entirely a matter of grâce⁴. »

Projet de règlement sur la compétence des tribunaux dans les procès contre les États souverains ou chefs d'États étrangers, adopté par l'INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL le 11 septembre 1891 et révisé en septembre 1892⁵ : Art. 5 : « Ne sont point recevables les actions intentées pour des actes de souveraineté, ou découlant d'un contrat du demandeur comme fonctionnaire de l'État, ni les actions concernant les dettes de l'État étranger contractées par souscription publique. »

rieurs, Thèse (Nancy), Dijon, 1908; A. N. SACK, *La banqueroute d'État* (en russe), Pétrograd, 1918, p. 152-160 et suiv.

1. G. JÈZE, *Cours. Théorie du crédit public*, 6^e éd., Paris, 1922, p. 299 et suiv., au sujet du « caractère aléatoire des contrats passés avec l'État en raison des pouvoirs limités des tribunaux » ; IDEM, *Cours. Technique du crédit public*, 6^e éd., Paris, 1925, p. 349-353, au sujet des « actes de gouvernement », « acts of state », etc.

2. GABBA, *De la compétence des tribunaux à l'égard des souverains et des États étrangers*, *Journal du droit international privé* (Glunet), 1888, p. 180 et suiv. ; 1889, p. 538 et suiv. ; 1890, p. 27 et suiv. ; DE GUVÉLIER, *De l'incompétence des tribunaux nationaux à l'égard des gouvernements étrangers*, *Revue de droit international*, 1888, p. 110 et suiv. ; A. HARTMANN, *De la compétence des tribunaux dans les procès contre les États et souverains étrangers*, *Revue de droit international*, 1890, p. 425 et suiv. ; PAEPE, *Études sur la compétence civile à l'égard des États étrangers et de leurs agents politiques, diplomatiques ou consulaires*, Bruxelles-Paris, 1894; FÉRAUD-GIRAUD, *États et souverains, personnel diplomatique et consulaire devant les tribunaux étrangers*, 2 vol., Paris, 1895 ; ROCHE DU TEILLOY, *De la compétence civile à l'égard des États, des souverains, des agents diplomatiques et consulaires étrangers*, Nancy, 1906 ; L. VON PRAAG, *L'immunité de juridiction des États étrangers et l'examen de leurs actes de puissance publique par les tribunaux internes*, *Revue de droit international et législation comparée*, 1923, p. 434 et suiv. ; A. WEISS, *Compétence et incompétence des tribunaux à l'égard des États étrangers* (Académie de dr. international. Recueil des cours, 1923), p. 525

et suiv.

LOENING, *Die Gerichtsbarkeit über fremde Staaten und Souveräne*, Halle, 1903 ; SAUTER, *Die Exemption ausländischer Staaten von der inländischen Gerichtsbarkeit* (Erlanger Dissertation), 1907.

3. *A treatise on international law with an introductory essay on the definition and nature of the laws of human conduct*, Philadelphia, 1920, v. I, p. 49.

4. V., à ce sujet, aussi S. F. VAN OSS, *Stock exchange values, a decade of finance, 1885 to 1895*, London, 1895, p. LXXII.

5. *Annuaire de l'Institut de droit international*, t. XI, p. 410 et suiv., et p. 436 ; texte définitif dans le « Tableau général » de l'Institut, 1893, p. 117 ; v. aussi *Tableau général des travaux de l'Institut (1873-1913)* par James Brown SCOTT (éd. de la Dotation Carnegie), New-York, 1920, p. 151 ; éd. anglaise, New-York, 1916, p. 90 et suiv.

36

NATURE JURIDIQUE DES DETTES D'ÉTAT

V. aussi arrêt de la COUR DE CASSATION du 22 janvier 1849* et de la COUR DE PARIS du 30 avril 1912².

b) De voies d'exécution forcée.

Le domaine privé d'État, qui est aliénable et prescriptible, n'est pas saisissable : il est impossible pour les créanciers des administrations publiques d'employer des voies d'exécution prévues par le droit commun³.

Ces circonstances sont citées par certains auteurs comme confirmant le fait que les emprunts d'État sont des actes souverains du gouvernement.

Ces auteurs supposent également que l'État peut, en vertu d'une loi ou d'un décret, être libéré des obligations stipulées lors de la conclusion de l'emprunt.

Ce point de vue est fondé, nous semble-t-il, sur des prémisses erronées, à savoir :

1. — Ces auteurs supposent que le gouvernement, par sa nature même, ne peut pas violer le droit.

M. MILOWANOWITCH⁴ : « Les États souverains sont leurs propres juges et décident seuls jusqu'à quel point leurs intérêts et leur honneur exigent l'exécution des engagements signés. »

1. DALLOZ, *Jurisprudence générale, Recueil périodique et critique (D. P.)*, 1849, 1^{re} partie, p. 9 et note (*Gouvernement espagnol c. Cambège et Pujol*). V. aussi COUR DE PARIS, 7 janvier 1825 (*Espagne*) (D., RÉPERTOIRE, v. XVIII, v^o *Droit civil*, n^o 296) ; TRIBUNAL DU HAVRE, 25 mai 1827 ; TRIBUNAL DE LA SEINE, 2

mai

1828 (*République d'Haïti*) ; TRIBUNAL DE LA SEINE, 16 avril 1847 (*Égypte-Mehemet-Ali*) (*D. P.*, 49, 1, 7-9) ; COUR DE PARIS, 13 avril 1867 (*D. P.*, 67, 2, 49), 23 août 1870 (*Russie*) (*D. P.*, 71, 2, 10, et SIREY, 71, 2, 6), 15 mars 1872 (*Autriche*) (*D. P.*, 73, 2, 24, et SIREY, 72, 2, 68).

2. *D. P.*, 1913, 2^e partie, p. 201 (*Gamen Humbert contre État russe*) et note de M. GIDEL.

3. HAURIOU, *loc. cit.*, p. 892 ; v. aussi Fr. VON HOLTZENDORF, *Incompétence des tribunaux nationaux pour ordonner une saisie-arrêt sur des biens appartenant aux gouvernements étrangers*, *Journal du droit international privé* (CLUNET), 1876, p. 431 et suiv. ; au sujet de la saisie des fonds du gouvernement russe dans la banque Mendelssohn et C^{le} à Berlin (affaire Hellfeld) voir A. DE LAPRADELLE, *La saisie des fonds russes à Berlin*, *Revue de droit international privé*, 1910, p. 780 et suiv. ; *Unzulässigkeit einer Zwangsvollstreckung gegen ausländische Staaten, Gutachten*, eingeleitet und herausgegeben VON C. V. DYNOWSKY, Berlin, 1910, et également J. KOHLER, P. LABAND, VON SEUFFERT, F. MEILI, dans la *Zeitschrift für Völkerrecht*, 1910, p. 309 et suiv., 334 et suiv., 353 et suiv., 429 et suiv. ; v. aussi COUR DE PARIS, 7 janvier 1825 (*Gouvernement espagnol*) : « On ne saurait assimiler un emprunt créé par un gouvernement pour ses besoins à un contrat de prêts entre particuliers... ; les deniers d'un pareil emprunt, comme tous les autres deniers publics, ne pourraient être frappés de saisies-arrêts ou oppositions, ni être détournés de leur destination spéciale, sans paralyser la marche de ce gouvernement » (cité dans *D. P.*, 49, 1, 5).

4. *Les traités de garantie au XIX^e siècle*, Paris, 1888, p. 394.

37

DETTES D'ÉTAT, OBLIGATIONS DE DROIT PRIVÉ

Il est, cependant, tout à fait évident que la nature souveraine de l'État ne rend pas le gouvernement impeccable dans ses actes.

Ch. Ch. HYDE fait remarquer au sujet des conceptions de M. Drago¹ : « The distinguished statesman... fails to recognize the practice that commonly regards a State as capable of committing internationally illegal conduct through any agency of government. »

P. LABAND² : « Der Staat... kann freilich auf dem Gebiet des Rechts alles tun, auch jede Art von Rechtsbruch verüben und solche Akte mit formell verbindlicher Kraft ausstatten ; aber dessen ungeachtet bleiben sie Rechtsbruch... »

2. — Ces auteurs supposent également qu'un acte recouvert d'une forme extérieure légale est un acte légal en son essence.

A. WUARIN³ : « C'est par une loi (ou un décret) qu'est autorisé l'emprunt ; ce sera postérieurement par la promulgation d'une autre loi (ou d'un autre décret) que l'État, sans explication, se déclarera libéré de tout engagement ou décrètera la suspension de l'amortissement du paiement des intérêts, supprimera les garanties... »

A. DE LAPRADELLE et N. POLITIS⁴ : « La dette résultant d'un emprunt est aussi obligatoire en droit que toute autre dette, mais il n'en est pas moins vrai que, contractée dans un intérêt public, elle est soumise pour son exécution aux conditions imposées par les nécessités financières et administratives de l'État emprunteur : *née en vertu de mesures législatives, elle peut être modifiée par d'autres mesures législatives* ».

D^r Wilhelm KAUFMANN⁵ : le créancier est « der Möglichkeit aussgesetzt dass der Staat ihm mittels der Gesetzgebung von Rechtswegen nimmt, was derselbe ihm vertragsmässig von Rechtswegen gegeben hat ».

Il est évident que nous avons ici jeu d'apparences⁶.

P. LABAND⁷ : « Es ist ein Gaukelspiel, dass der Staat sich bald als Fiskus unter das Recht, bald als Gesetzgeber über das Recht stellen kann. »

Si la jurisprudence européenne n'admet pas encore au profit des intéressés l'ouverture d'un recours tendant à obtenir d'un haut tribunal l'annulation d'une loi qui enfreint une règle de droit supérieure, elle n'en témoigne pas moins d'une tendance très nette à admettre l'exception d'inconstitutionnalité⁸.

Dans un procès engagé entre la ville de Bucarest et sa Compagnie de tramways, celle-ci demandait au tribunal d'écarter l'application d'une loi du 18 dé-

1. *International law chiefly as interpreted and applied by the United States*, Boston, 1922, vol. I, p. 561.

2. *Archiv für öffentliches Recht*, t. XXIII, Tübingen, 1908, p. 201.

3. *Loc. cit.*, p. 24.

4. *Loc. cit.*, t. II, p. 546-547.

5. *Das internationale Recht der ägyptischen Staatsschuld*, Berlin, 1891, p. 14-15.

6. L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, 2^e éd., t. III, § 98, Les lois contraires au droit, p. 659-681.

7. *Archiv für öffentliches Recht*, t. XXIII, p. 200.

8. L. DUGUIT, *Les transformations du droit public* (2^e tirage, 1921), p. 101 et suiv.

NATURE JURIDIQUE DES DETTES D'ÉTAT

cembre 1911 comme inconstitutionnelle, parce qu'elle violait les articles 14 et 30 de la constitution roumaine et portait atteinte au droit de propriété. L'exception d'inconstitutionnalité étant ainsi opposée, le tribunal d'Ilfov, par un jugement nettement et fortement motivé, l'a déclarée, le 2 février 1912, recevable et fondée. Ce jugement fut confirmé par un arrêt de la Cour de cassation de ROUMANIE ¹.

Aux ÉTATS-UNIS, le droit d'apprécier la constitutionnalité des lois appartient formellement aux tribunaux ² ; de même au MEXIQUE (constitution du 12 févr. 1857, art. 101), en ARGENTINE (constitution du 25 sept. 1860, art. 101), au BRÉSIL (constitution du 24 févr. 1891, art. 59, § I) ³, en SUISSE (constitution du 29 mai 1874, art. 113), en PORTUGAL (constitution du 21 mars 1911, art. 63), en TCHÉCOSLOVAQUIE (constitution du 29 févr. 1920, art. 1 et 2) ⁴.

Il convient aussi de noter la jurisprudence du Conseil d'État en FRANCE.

Par un accord conclu en 1860 avec le gouvernement français, certains établissements ecclésiastiques de la Savoie avaient remis des titres de rente (Cartelles) à la France, qui, en retour, devait leur payer, sous forme de traitement, l'équivalent des arrérages. En 1883, le Parlement français ayant refusé d'inscrire au budget les crédits nécessaires pour le paiement des allocations correspondantes et le ministre ayant, en conséquence, refusé de les ordonnancer, le Conseil d'État, par un arrêt du 8 août 1896, annula la décision ministérielle et renvoya les parties devant le ministre pour la liquidation de la dette, c'est-à-dire condamna l'État français à payer sa dette contractuelle, malgré la décision du Parlement⁵.

Notons aussi les dispositions suivantes des constitutions allemandes d'après la révolution :

BAVIÈRE, 14 août 1919, § 79, al. 3 : « *Ausgaben die zur Erfüllung gesetzlicher Verpflichtungen notwendig, die auf gerichtlich klagbaren Verpflichtungen des Staates beruhen... müssen in den Haushaltsplan eingestellt und der Steuerbewilligung zugrunde gelegt werden* ⁶ »

1. SIREY, 1912, IV, p. 9 et 29 ; DALLOZ, 1912, t. II, p. 20, avec une note de M. BERTHÉLEMY ; consultations de MM. BERTHÉLEMY et JÈZE, v. Revue de droit public, 1912, p. 130 ; 1913, p. 153 et 365.

2. James BRYCE, *République américaine*, trad. G. JÈZE, 2^e éd., 1911, t. I, p. 355 et suiv.

3. RODRIGUEZ, *American constitutions*, vol. I, 1906, p. 66 et suiv., 129 et suiv., 133 et suiv. ; LE-FUR, *État fédéral et confédération d'États*, 1896 (trad. allemande de POSENER, *Bundesstaat und Staatenbund in geschichtlicher Entwicklung*, 1902, p. 230, 246, 255).

4. P. LABAND, *Le droit public allemand* (éd. fr.), t. II, p. 322, estime que ce droit appartient aux tribunaux ALLEMANDS ; G. JÈZE (Revue de droit public, 1912, p. 145) constate de même au sujet de la NORVÈGE.

5. *Recueil*, 1896, p. 660, fabrique de SAINT-JEAN-DE-MAURIENNE ; v. aussi GRIVAZ, *Les églises de Savoie et la théorie des droits acquis*, Revue de dr. international public, t. IV, 1897, p. 645 et suiv. A la séance de la Chambre du 22 décembre 1899, M. Caillaux, ministre des Finances, demanda un crédit pour exécuter cet arrêt ; il affirma très nettement le caractère obligatoire des contrats passés par l'État, nonobstant toute décision contraire du Parlement (L. DUGUIT, *Les transformations du droit public*, p. 164-165). Arrêt analogue au profit de la fabrique et du chapitre de l'église cathédrale d'ANNECY, 1^{er} juillet 1904, 7933-7937 ; *Recueil*, 1904. p. 533-535 : « Les requérants... sont renvoyés devant le ministre de l'Intérieur et des Cultes pour y être procédé à la liquidation des sommes dues à... avec intérêts tels que de droit; les dépenses seront supportées par l'État. »

6. Ph. ZORN, v^o *Budgetrecht*, Handwörterbuch der Staatswissenschaften 4e éd., t. III, p. 125.

39

DETTES D'ÉTAT, OBLIGATIONS DE DROIT PRIVÉ

Dispositions analogues dans les constitutions de BRÈME (18 mai 1820), OLDENBURG (§ 84) et MEKLENBURG-STRELITZ (§ 29) ¹.

3.—Certains auteurs considèrent que le refus d'un gouvernement de tenir ses obligations financières est une éventualité prévue lors de la conclusion de l'emprunt, avec toutes les conséquences qui en découlent.

A. DE LAPRADELLE et N. POLITIS² : « Les souscripteurs, comme les acquéreurs ultérieurs des titres de l'emprunt, n'ignorent ni la nature de l'opération ni le risque qu'elle leur fait courir, ils l'acceptent d'avance ; ils savent que, si le gouvernement débiteur a l'obligation de les payer, il aura la liberté, si les circonstances l'y contraignent, de différer l'échéance de sa dette, d'en modifier les modalités, ou même d'en réduire le montant. Faute de réglementation internationale des faillites d'État, la liquidation en est faite par les soins du débiteur, qui, toutefois, s'il est soucieux de sa réputation et de l'intérêt de son crédit, devra plutôt y procéder d'accord avec ses créanciers que par voie d'autorité. » Grégoire DIMITRESCO³ cherche à démontrer que l'emprunt d'État est « un contrat de prêt sous condition « potestative », *sous-entendue de la part du débiteur* » ; « L'État a le droit de se soustraire à l'exécution totale ou partielle du

contrat qu'il passe avec ses créanciers, ou de modifier les clauses de ce même contrat, s'il le juge convenable et si les circonstances l'exigent ; ce droit dérive pour lui de la nature du contrat. Il est en effet incompatible avec le rôle et la fonction de l'État de s'engager dans d'autres conditions. »

Or, dans tout contrat (et non seulement dans ceux passés avec l'État), les deux parties (et non seulement le créancier) tiennent compte des circonstances d'ordre aléatoire : situation financière probable du débiteur dans l'avenir, sa force sociale en regard de celle du créancier, son honorabilité, etc. ; tout cela, en soi-même, ne change pas la nature juridique et la teneur matérielle du contrat passé.

4. — Les auteurs en question considèrent que l'impossibilité de recours juridiques contre un gouvernement est un argument en faveur de la reconnaissance des emprunts comme actes de souveraineté du gouvernement.

L. DRAGO⁴ : « On a toujours des tribunaux quand il s'agit des contrats ordinaires, alors qu'on n'en trouve nulle part pour juger des emprunts publics. »

Cependant, comme l'observe très justement M. G. JÈZE⁵ : « L'action en justice n'est que l'une des sanctions d'un droit. Bien plus, n'y eût-il aucune sanction, un droit n'en reste pas moins un droit... Ce principe (de l'insaisissabilité

1. *Ibid.*, p. 126.

2. *Loc. cit.*, t. II, p. 547.

3. *Nature juridique de l'emprunt public ou légitimation au point de vue contractuel de tous les procédés usités par les États débiteurs* (thèse), Paris, 1912, p. 66,

71 et suiv.

4. *Actes...*, *loc. cit.*, p. 551. V. aussi R. PHILLIMORE, *Commentaries upon international law*, 3^e éd., vol. II, Londres, 1882, p. 18 ; L. v. BAR, *Theorie und Praxis des internationalen Privatrechts*, 1889, t. II, p. 660-668, et la littérature de la question, *ibid.*, p. 670-677 ; comte DE SAINT-MAURICE, *Les instruments modernes de la politique étrangère, les emprunts d'État*, Paris, 1912, t. 1, p. 46 et suiv.

5. *Cours. Théorie du crédit public*, p. 300, v. également p. 313.

des biens d'État)... repose non pas sur l'arbitraire ou sur la force, mais sur la nécessité absolue de ne pas entraver par des saisies intempestives la marche des services publics. Des deux principes, il faut sacrifier le moins important socialement. Voilà la seule raison pour laquelle sont écartées les voies d'exécution forcée contre l'État. Il n'en résulte pas que l'obligation juridique de l'État disparaît..., l'insaisissabilité ne signifie pas *juridiquement* la faculté, pour l'État, de payer ou de non-payer, de ne pas tenir sa parole... »

Dans la mesure où une semblable cessation de paiement constitue une banqueroute frauduleuse de la part du gouvernement, il est évident que l'impossibilité de poursuites juridiques contre lui ne change rien quant à l'illégalité d'un pareil acte.

Si la non-exécution de ses obligations financières est commandée au gouvernement par l'impossibilité de les remplir, il peut, au nom des intérêts supérieurs d'ordre public, les modifier temporairement, dans la même mesure où, en vue de l'intérêt public, il peut établir un moratoire pour les dettes privées, etc.

La priorité des intérêts vitaux de l'État sur les droits de ses créanciers n'est pas une particularité spéciale aux dettes d'État ; la même règle s'applique dans tous les cas où il s'agit de droits et d'intérêts privés sans exception.

C'est pourquoi la réserve que fait M. G. JÈZE, spécialement au sujet des emprunts d'État, nous semble superflue¹ :

« L'État est tenu d'une obligation juridique véritable ; il ne peut pas la supprimer par sa seule volonté. Mais cette obligation est réglée non par le droit commun des contrats, mais par le droit public, qui est le droit commun dans les rapports où un État est en jeu... Le droit public n'est pas autre chose que l'ensemble des solutions de conciliation entre les intérêts privés et les nécessités du fonctionnement régulier des services. »

Par ailleurs², l'éminent auteur dit très justement : « En matière d'engagements financiers d'État, il ne faut pas abuser des raisons tirées de l'intérêt public. Il importe de ne point opposer aux créanciers de l'État trop de fins de non-recevoir de ce genre. Le crédit de l'État en souffrirait gravement. »

Ce droit du gouvernement est fondé non sur la nature des dettes d'État, mais sur le droit suprême du gouvernement de s'immiscer dans toutes les relations sociales en général — privées et autres — chaque fois que cela est exigé par des intérêts supérieurs d'ordre public.

Tant qu'il n'existe pas de tribunaux internationaux et supra-étatiques obligatoires (« *überstaatliche Judikatur* »)³ susceptibles de déterminer objectivement la légalité et le fondé d'un pareil acte du gouvernement, celui-ci conserve, en ce qui touche cette question, le *beneficium competentiae*.

1. *Cours. Technique du crédit public*, 6^e éd., Paris, 1925, p. 348.

2. *Cours. Le remboursement de la dette publique*, Paris, 1925, p. 180.

3. V., à ce sujet, H. WEHBERG, *Ein internationaler Gerichtshof für Privatkla-
gen*, Berlin, 1911.

41

LA DETTE PUBLIQUE EST ASSURÉE PAR LE PATRIMOINE DE L'ÉTAT

L. v. BAR ' : «... Schulden stehen also unter dem Vorbehalte, dass der Staat -und darüber entscheidet die höchste Staatsgewalt in der Form der Gesetzgebung selbst — imstande sei, seiner Verpflichtung nachzukommen : der Staat hat gewissermassen ein *beneficium competentiae* in weitem Umfange ; er muss sich zunächst selbst erhalten und die Bezahlung der Schulden steht nur in zweiter Linie ».

Ceci ne veut point dire que tous les actes du gouvernement, soient légitimes, et la nature souveraine de celui-ci² n'exclut pas en elle-même la possibilité de commettre des violations de droit.

En ce qui concerne les *emprunts* dits *forcés*, ceux-ci peuvent, dans certains cas, comporter des éléments de droit privé. D'après M. JÈZE³, l'emprunt forcé est une *réquisition d'argent, moyennant indemnité fixée unilatéralement par le requérant*. C'est à quoi peut se borner la contrainte. Comme dans le cas d'une expropriation indemnisée, si cette indemnité est payée avec des obligations de l'État, celles-ci n'en demeurent pas moins des obligations de droit privé du trésor, de même le caractère forcé de l'acte par lequel le gouvernement a obtenu les sommes en question ne change pas, en soi-même, la nature des titres moyennant lesquels il a indemnisé ses créanciers ; en effet, le gouvernement aurait pu effectuer la même opération sous forme d'impôt, de prélèvement, etc., c'est-à-dire la faire ressortir au droit public. S'il ne l'a pas fait, c'est qu'il a jugé nécessaire de se placer sur le terrain du droit privé en réglant ses rapports avec ses créanciers forcés au moyen de titres ordinaires de la dette d'État⁴.

§ 8

LES DETTES D'ÉTAT SONT GARANTIES PAR TOUT LE PATRIMOINE DE L'ÉTAT
Cette règle est fondée sur la nature de l'État moderne. Autrefois, les emprunts avaient un caractère de dettes *personnelles* des princes, ils étaient gagés par des pierres précieuses, par la

1. L. v. BAR, *Theorie und Praxis des internationalen Privatrechts*, 2^e éd.. 1889,

t. II, p. 663.

2. Prof. Dr. Fr. MEILI, *Der Staatsbankrott und die moderne Rechtswissenschaft*, Bern, 1895, p. 60 : « Es giebt überhaupt im modernen Leben keine schrankenlose Souverenität, — ein so gefasster Begriff wäre eine Ueberspannung, er stände im Widerspruche mit der kosmischen Auffassung des Rechts ; richtigerweise muss man mit einer gegenseitigen Abhängigkeit der Staaten von einander rechnen » ; N. POLITIS, *Le problème des limitations de la souveraineté* (Académie de droit international, Recueil des cours, 1925, p. 37), constate l'existence de plusieurs limitations de la liberté de l'État en matière financière et conclut que ces limitations « réduisent à fort peu de chose la liberté financière de l'État débiteur ».

3. *Cours. Théorie du crédit public*, 6^e éd., Paris, 1922, p. 469.

4. La COUR CIVILE DE CASSATION à Florence, dans l'espèce *Département des Finances c. Dona Boldu* (1880) (*Giurisprudenza Italiana*, t. XXXII, I, sec. 1, col. 293), a même reconnu que l'aliénation forcée des terrains contre indemnité est un véritable contrat de vente et achat, bien qu'ayant lieu par nécessité ; cité dans le *Mémorandum of oral argument of the United States, Hawaiian claims*, p. 25.

42

NATURE JURIDIQUE DES DETTES D'ÉTAT

couronne, par la personne même du souverain, etc.¹. En l'absence d'une continuité régulière du pouvoir, en l'absence de l'unité des ressources budgétaires, etc., il était tout naturel qu'il en fût ainsi. — Il n'en est pas de même pour l'État moderne.

Il découle de la nature de l'État moderne que les dettes de l'État pèsent sur toutes les ressources dont dispose le trésor.

G. JÈZE² : « L'emprunt public d'État étant contracté pour le compte d'un patrimoine administratif, qui, par sa nature, est perpétuel..., pèse sur le patrimoine perpétuel. »

L. DuguiT³ propose de remplacer l'expression « dettes d'État » par une expression plus exacte », « charges du patrimoine de l'État ».

En ANGLETERRE, c'est en 1715 que fut créé 1' « Aggregate Fund » (1, Geo. 1. Stat. 2, c. 12) et en 1716 le « Sinking fund » (3, Geo. 1, c. 7). Malgré ces consolidations des fonds, beaucoup de comptes distincts ont subsisté. Enfin, en 1787 (27, Geo. 3, c. 13) fut créé le « Consolidated Fund », un fonds dans lequel doivent

affluer les revenus publics et dont doivent sortir les fonds nécessaires pour les services publics⁴.

En FRANCE, le 6 octobre 1789, l'Assemblée « prend l'engagement solennel de maintenir les revenus publics à la somme nécessaire pour remplir tous les engagements de l'État... ». A la séance du 7 octobre 1789, Petion disait : « Nous donnerons toute la France pour assignat aux créanciers ». Le décret des 16-17-22 avril 1790, art. I, déclarait : « La nation... affecte et hypothèque (aux créanciers) toutes les propriétés et revenus dont elle peut disposer, ainsi qu'elle fait pour toutes les autres dettes⁵. »

En PRUSSE, la *Verordnung wegen künftiger Behandlung des gesammten Staatsschuldenwesens* du 17 janvier 1820, § III, stipule que la dette d'État est garantie par « das gesammte Vermögen und Eigenthum des Staats... im ganzen Umfange der Monarchie⁶... ». La loi du 11 mai 1898, § 16, établit : « Alle Einnahmen des Staates werden für Rechnung der Staats-Finanzverwaltung als Deckungsmittel für den gesammten Ausgabebedarf des Staates erhoben... »

Les dettes d'État peuvent comporter des gages complémentaires spéciaux, mais dans tous les cas elles sont toujours assurées par toutes les ressources de l'État, par tout le patrimoine de l'État.

Ce principe fut établi au début même du développement du crédit public contemporain.

En RUSSIE, l'oukase du 2 avril 1789, autorisant le premier emprunt de la Russie (conclu en Hollande), stipulait : « Nous donnons en gage du capital demandé lors de cette négociation et des intérêts *tous nos revenus* pour la somme empruntée, et en particulier les droits de douane esthoniens et livoniens des villes de Riga, de Pernau, de Rêvai et de Narva pour les marchandises importées et exportées. »

Le contrat de l'emprunt russe de 1798 stipule, § 10 : «... En assurance for-

1. P. FAUCHILLE, *loc. cit.*, t. I, p. 2-me, p. 770 et suiv. ; t. I, p. 3-me, p. 366 et suiv.

2. *Cours. Théorie du crédit public*, 6^e éd., Paris, 1922, p. 30.

3. *Traité de droit constitutionnel*, 2^e éd., 1923, t. III, § 79, p. 385.

4. W. ROSCHER, *Finanzwissenschaft*, 5^e éd., 1901, 2 Hlb., p. 272.

5. G. JÈZE, *Budget*, p. 295-296 ; IDEM, *Technique du crédit public*, p. 418-419.

6. A. MOSER, *Die Capitalanlage in Werthpapieren*, Stuttgart, 1862, p. 137.

43

LA DETTE PUBLIQUE EST ASSURÉE PAR LE PATRIMOINE DE L'ÉTAT

melle de notre volonté impériale de payer fidèlement intérêt et capital, nous plaçons en gage *tous les revenus du trésor de notre empire* et en particulier ceux provenant de l'impôt sur les boissons, de l'entrée et de la sortie des marchandises dans les douanes de Livonie et d'Esthonie et de la ville de Saint-Pétersbourg. »

PRUSSE, *Verordnung* du 17 janvier 1820, § III¹ : « Für die sämtlichen jetzt vorhandenen und in den von Uns vollzogenen Etat angegebenen Staatsschulden und deren Sicherheit, insoweit letztere nicht schon durch Spezialhypotheken gewährt ist, garantiren Wir hierdurch für Uns und Unsere Nachfolger in der Krone, mit dem gesammten Vermögen und Eigenthume des Staats, insbesondere mit den sämtlichen Domänen, Forsten und sacularisirten Gütern im ganzen Umfange der Monarchie... »

Le patrimoine de l'État consiste non seulement dans les domaines et autres propriétés et biens de l'État, mais aussi et surtout dans les *moyens financiers* de l'État, ressortant à la juridiction du gouvernement, laquelle s'exerce *dans les limites d'un territoire nettement déterminé*.

Th. FUNCK-BRENTANO et Albert SOREL² : « On définira l'État l'ensemble des institutions par lesquelles les nations sont parvenues à organiser leurs forces et à maintenir l'ordre public à l'intérieur de *frontières déterminées* ».

A. MERIGNHAC³ : « Le territoire étatique doit être permanent et fixe... La puissance étatique ne peut donc se baser que sur un *territoire nettement déterminé* et limité ; la notion même d'État implique l'existence de ce territoire, support matériel de la souveraineté; l'État ne se conçoit que territorial... »

R. PHILLIMORE⁴ : « A State may be defined as the union of a *determinable territory* with a determinable people combined politically, that people enjoying independence from habituai external human control. »

A. S. HERSHEY⁵ : « A State is a permanent association of people politically organized upon *definite territory*... »

M. HUBER⁶ : « Der Staat, das ist die Organisation die über Menschen auf einem *bestimmten Gebiet* Befehlsmacht zu eigenem Recht hat... »

R. THOMA⁷ : «Der Staat im strengen Sinne ist... die... souverane *Gebietskdrperschajt*. »

Le rôle du territoire d'État consiste en ce qu'il détermine les limites matérielles dans lesquelles s'exerce le pouvoir suprême du gouvernement.

1. O. SCHWARZ et G. STRUTZ, *Der Staatshaushalt und die Finanzen Preussens*, 1904, t. III, p. 46.

2. *Précis du droit des gens*, 2^e éd., Paris, 1887, p. 13.

3. *Traité de droit public international*, Paris, 1907, t. II, p. 357 ; v. aussi F. DESPAGNET, *Cours de droit international public*, 3^e éd., revue par Ch. DE BoEck, Paris, 1906, p. 78 (4^e éd., Paris, 1910).

4. *Commentaries upon international law*, 3^e éd., Londres, 1879, vol. I, p. 81 ; v. aussi W. E. HALL, *International law*, 6^e éd., 1909, p. iv.t.

5. *The essentials of international public law*, 1912, p. 97.

6. *Loc. cit.*, p. 25.

7. V° *Allgemeine Staatslehre*, Handwort. der Staatswiss., 4^e éd., t. VII, p. 749 ; même formule chez F. v. LISZT, *l. c.*, 6e éd., t. I, § 5, II ; JELLINEK, *l. c.*, ch. v. *in fine*.

44

NATURE JURIDIQUE DES DETTES D'ÉTAT

L. DUGUIT : « ... Le rôle du *territoire* dans la constitution des États modernes : il est la *limite matérielle de l' action effective des gouvernants*. Il est cela, il est tout cela et il n'est que cela¹ ». « Le territoire est ainsi la partie du globe sur laquelle le gouvernement peut exercer sa puissance de contrainte, organiser et faire fonctionner les différents services publics ² ». « L'attribution exclusive d'un territoire à une collectivité est indispensable pour qu'elle soit un État et cela parce qu'autrement elle ne pourrait avoir la puissance politique. En d'autres termes, l'exclusivité du territoire est la condition de la puissance politique ³ ».

Les moyens financiers dont l'État dispose en vertu de ses droits souverains constituent, au même titre que les domaines et autres biens et propriétés, le patrimoine de l'État sur lequel est basé son crédit. Ces droits souverains s'étendent, d'une part, à tout ce qui se trouve dans les limites du territoire de l'État, et, d'autre part, à la population de ce territoire, que le gouvernement fait participer par le moyen des impôts, monopoles, etc., aux dépenses d'État.

A. MOSER ⁴ : « Als Sicherheitsobjecte für die Staatschuld kommen in Betracht : 1) das Staatsvermögen im engern Sinne, 2) die *Steuerkräfte der Staatsangehörigen* ». Ce principe fut formulé, par exemple, par la loi BAVAROISE du 22 juillet 1819 ⁵ et par le « Staatsschuldenstatut » de WURTEMBERG du 22 février 1837 ⁶.

Les emprunts des provinces prussiennes ⁷ : « Für die Sicherheit der Anleihen haftet die Provinz mit seinem Vermögen und mit seiner *gesamten Steuerkraft*. »

Le ministre des Finances français, M. CLÉMENTEL, a présenté en 1924 à la Chambre des députés *l'Inventaire de la situation financière de la France au début de la treizième législature* ⁸. Dans le « Bilan de la France », arrêté au 31 juillet 1924, on trouve dans l'actif, entre autres choses, le poste suivant : « *Créances de la Nation correspondant au capital des impôts* » : impôts permanents — 596 milliards de francs papier; impôts non permanents — 3,5 milliards de francs papier; la somme totale de l'actif — 796,8 milliards de francs ; la somme totale du passif (sans dette politique extérieure) — 660,3 milliards de francs.

LES DETTES D'ÉTAT GRÈVENT LE TERRITOIRE DE L'ÉTAT DÉBITEUR

De ce qui vient d'être dit il résulte que *la dette publique grève le territoire de l'État*. Nous n'entendons pas par là que la terre soit hypothéquée, ni que son sol, comme objet physique ayant une valeur commerciale, serve de gage d'une façon quelconque. Ce sont

1. *Manuel de droit constitutionnel*, 2^e éd., Paris, 1911, p. 68.

2. *Ibid.*, p. 69.

3. *Traité de droit constitutionnel*, 2^e éd., t. II, p. 47. V. aussi L. OPPENHEIM, *International law, a treatise*, vol. I, Peace, 3^e éd., Londres, 1920, p. 305-306; W.SCHOENBORN, *loc. cit.*, p. 10; Dr. Walter HEINRICH, *Théorie des Staatsgebildes, entwickelt aus der Lehre von den lokalen Kompetenzen der Staatsperson*, Vienne et Leipzig, 1922, p. 27 ; G. B. DAVIS, *The elements of international law*, New-York, 1900, p. 35 ; J. B. SCOTT, *The American Institute of International Law, its declaration of the rights and duties of nations*, Washington, 1916, p. 88.

4. *Loc. cit.*, p. 91.

5. *Ibid.*, p. 187.

6. *Ibid.*, p. 250.

7. *Jahrbuch der Berliner Börse*, 1914-1915, *passim*.

8. Paris, 1924, Imprimerie nationale, 273 p.

45

45

LA DETTE PUBLIQUE GRÈVE LE TERRITOIRE DE L'ÉTAT DÉBITEUR

les ressources financières de l'État (ressources relevant du droit privé — domaines et entreprises d'État — et ressources relevant du droit public — impôts, monopoles, etc.) *dans les limites du territoire déterminé* qui sont grevées ; ce n'est que dans ce sens que la dette d'État grève le territoire de l'État débiteur.

SELOSSE ¹ : « Les dettes d'un État doivent être considérées comme *hypothéquées* sur son territoire... »

PANDECTES FRANÇAISES ² : « Les dettes d'États sont *inhérentes au sol* et non pas personnelles au souverain. »

Traité FRANCE-WESTPHALIE du 14 janvier 1810 ³, art. 6 : « Les dettes de toute nature dont le pays de Hanovre est *grevé*... »

Traité FRANCE-Prince Primat de FRANCFORT du 16 février 1810 ⁴, art. 8 : « Les dettes de toute nature dont peuvent être *grevés les pays*... »

Même formule dans les traités FRANCE-BAVIÈRE du 28 février 1810⁵, art. 11 ; FRANCE-WURTEMBERG du 24 avril 1810⁶, art. 7; FRANCE-HESSE-DARMSTADT du 11 mai 1810⁷, art. 8 ; FRANCE-BADE du 7 septembre 1810⁸, art. 66.

Traité SUÈDE-DANEMARK du 14 janvier 1814⁹, art. VI : « ... comme la totalité de la dette de la Monarchie danoise repose aussi bien sur le royaume de Norvège que sur les autres parties du royaume..., au paiement de laquelle tous les États de ce royaume, jusqu'à la cession de la Norvège, sont engagés... »

1. *Loc. cit.*, p. 168.

2. V° *Annexion et démembrement de territoire*, n° 261, cité par APPLETON, *loc. cit.*, p. 115.

3. DE GLERCQ, t. II, p. 306 ; M. N. R., t. I, p. 235 et suiv.

4. DE CLERCQ, t. II, p. 311 ; M. N. R., t. I, p. 241 et suiv.

5. DE CLERCQ, t. II, p. 314 ; M. N. R., t. I, p. 251 et suiv.

6. DE CLERCQ, t. II, p. 331 et suiv.

7. DE CLERCQ, t. II, p. 333 et suiv.

8. DE CLERCQ, t. II, p. 339 et suiv.

9. M. N. R., t. I, p. 669.

CHAPITRE II.-Les bases juridiques

du principe de la succession des dettes d'État

9

I. — SUCCESSION DES DETTES

EN CAS D'UNE TRANSFORMATION POLITIQUE DE L'ÉTAT

Nous avons vu (§ 8) que les dettes de l'État grèvent son territoire. Il est donc évident que *la transformation politique* de l'État débiteur ne change rien quant à ses dettes. Celles-ci sont des dettes de l'État et non du gouvernement. Elles doivent être prises en charge par le nouveau gouvernement de l'État. Sur ce point, la doctrine est unanimement établie¹.

Hugo GROTIUS 2 : « Non definit debere pecuniam populus rege sibi imposito quam liber debebat : est enim idem populus, et dominium retinet eorum que populi fuerant, imo et imperium in se retinet, quanquam jam non exercendum a corpore sed a capite...»

E. DE VATTEL ³ : « Dès qu' une puissance légitime contracte au nom de l'État, elle oblige la nation elle-même, et par conséquent tous les conducteurs futurs de la société. Lors donc qu'un prince a le pouvoir de contracter au nom de l'État, il oblige tous ses successeurs, et ceux-ci ne sont pas moins tenus que lui-même à remplir ses engagements. Le conducteur de la nation peut avoir ses affaires privées, ses dettes particulières, ses biens propres sont seuls obligés pour cette espèce de dettes. Mais les emprunts faits pour le service de l'État, les dettes créées dans l'administration des affaires publiques sont des contrats de droit étroit, obligatoires pour l'État et la nation entière. Rien ne peut la dispenser d'acquitter ces dettes-là. »
 Ch. CALVO : « Un peuple libre qui change sa forme de gouvernement ne s'exempte pas par ce fait seul de l'obligation de payer ses dettes antérieures 4... » « En effet, le peuple étant resté le même, la charge de pourvoir aux dettes pu-

1. A. VERDROSS, *Die Einheit des rechtlichen Weltbildes auf Grundlageder Völkerrechtsverfassung*, Tübingen, 1923, p. 142 et suiv.
2. Hugonis GROTII *de jure belli ac pacis libri tres, in quibus jus naturae et gentium, item juris publici praecipua explicantur*, 1. II, c. IX, §VIII (reprod. fotogr. de l'édition de 1646, Dotation Carnegie), p. 207-208 ; trad. franç., par P. PRA-DiER-FoDÉRÉ, t. II, 1867, p. 97. V. aussi 1. II, c. XVI, § XVI : « Neque refert quomodo gubernatur regis ne an plurium an multitudinis imperio, idem enim est populus romanus sub regibus, consulibus, imperatoribus. »
3. *Loc. cit.*, liv. II, chap. XIV, p. 424-430 (édit. orig., fotogr. Carnegie Endowment) ; v. dans le même sens C. VAN BYNKERSHOEK, *Quaestiones juris publici*, 2, 25 : « Forma regiminis mutata non mutaturipse populus ; eodem utique respublica est, quamvis nunc hoc alio regatur » ; S. PUFENDORF, *De jure naturae et gentium, lib. VIII, cap. XII, § 1 et 2.*
4. *Manuel de droit international public et privé*, Paris, 1880, p. 57.

47

TRANSFORMATION POLITIQUE DE L'ÉTAT

bliques contractées au nom de la nation tout entière et par des agents suffisamment autorisés incombe de plein droit au gouvernement, quelle que soit sa forme ou sa dénomination '... »

N. POLITIS ² : « L'emprunt de l'État oblige la nation, même qui n'est représentée par le gouvernement ayant émis l'emprunt, à la condition toutefois que l'opération ait été faite valablement ; quel que soit le changement de régime, de gouvernement ou de constitution, survenu dans les pays après l'émission de l'emprunt, la charge qui en résulte pèse toujours de la même façon sur la nation pour le compte de laquelle le contrat a été consenti... »

P. FAUCHILLE ³ : « Le changement de gouvernement ou de dynastie ne saurait produire aucun effet sur les dettes publiques des États, ceux-ci restent obligés aux emprunts qu'ils ont contractés. »

H. WHEATON ⁴ : « The debts being contracted in the name of the State, by its authorised agents, for its public use, the nation continues liable for them, not withstanding the change in its internal constitution. »

Mr. BAVARD, secrétaire d'État, à Mr. Buck, ministre à Peru, le 23 septembre 1886 ⁵ : « Contracts made by a government are to be regarded as the obligations of the nation it represents, and not as the personal engagements of the ruler. Hence, although the government may change, the people remain bound. »
 Dans leur note du 28 mars 1918, au sujet de la répudiation par les Soviets de la

dette russe, la FRANCE et l'ANGLETERRE déclaraient ce qui suit 6 : « Aucun principe n'est mieux établi que celui d'après lequel une nation est responsable des actes de son gouvernement sans qu'un changement d'autorité affecte les obligations encourues : ... les engagements ne peuvent être répudiés par aucune autorité, quelle qu'elle soit, sans quoi la base même du droit international se trouverait ébranlée. Autrement, il n'y aurait plus de sécurité dans les relations entre les États ; il deviendrait impossible de traiter un contrat à longue échéance si ce contrat risquait d'être méconnu ; ce serait *la ruine du crédit des États* au point de vue politique, comme au point de vue financier. « Un État ne trouverait plus à emprunter dans des conditions normales si les prêteurs n'avaient de garantie que dans le maintien de la constitution en vertu de laquelle le gouvernement emprunteur, représentant le pays, faisait appel au crédit. »

Déjà William GOBBETT disait que, tandis que la dénomination de nombreuses institutions était précédée du qualificatif « royal », par exemple armée royale, flotte royale, université royale, la dette nationale n'était jamais appelée royale ; c'est le seul cas où l'on fait à la nation l'honneur d'appeler quelque chose de son nom 7. Lors de la première et de la deuxième révolutions ANGLAISES (1641 et 1688), ni le Commonwealth (19 mai 1649), ni le protecteur Cromwell

1. *Le droit international théorique et pratique*. 3e éd., Paris, 1880, t.I, §99, p. 216.
2. *Les emprunts d'État en droit international*, Paris, 1894, p. 106.
3. *Droit international*, t. I, p. 1-re, p. 342. Également M. MOYÉ, *loc. cit.*, p. 108-109 ; M. F. LARNAUDE, *Les gouvernements de fait*, R. G. D. I. P., 1921, n° 5, p. 457 et suiv.
4. *International law*, révisé par COLEMAN PHILLIPSON, 5e éd., Londres, 1916, p. 46.
5. J. B. MOORE, *Digest Internat. Law*, vol. I, p. 251.
6. ASSOCIATION NATIONALE DES PORTEURS FRANÇAIS DES VALEURS MOBILIÈRES, *Annuaire*, 1915-1920, p. 131.
67. Sur les notions : « *kings revenue* » et « *national debt* », v. Dr. Eduard Fis-CHEL, *Die Verfassung Englands*, Berlin, 1862, p. 281.

48

BASES JURIDIQUES DE LA SUCCESSION DES DETTES

(1653), ni Guillaume d'Orange (1689) n'ont renié les dettes contractées par les Stuarts (1603-1649) ¹.

The Articles of Confederation des ÉTATS D'AMÉRIQUE DU NORD de 1777 disent ² : « All bills of credit emitted, monies borrowed and debts contracted by or under the authority of Congress, before the assembling of the United States, in pursuance of the present confederation, shall be deemed and considered as a charge against the United States for payment and satisfaction whereof the said United States and the public faith are hereby solemnly pledged ».

Constitution des ÉTATS-UNIS du 17 septembre 1787, art. VI ³ : « All ... debts contracted and engagements entered into before the adoption of this constitution shall be as valid against the United States under this constitution, as under the Confederation... »

La Révolution FRANÇAISE de 1789, après avoir renversé l'ancien régime, ne renia toutefois pas les anciennes obligations financières de l'État. Un décret du 17 juin 1789, date à laquelle le Tiers-État transforma les États-Généraux en Assemblée nationale, plaçait « les créanciers de l'État sous la garde de l'honneur et de la loyauté de la nation française » ; dans sa séance du 13 juillet 1789, l'Assemblée constituante a formulé ainsi que suit son point de vue sur la dette d'État : « L'Assemblée, interprète de la nation, déclare que... la dette publique ayant été mise sous la garde de l'honneur et de la loyauté française et la nation ne se refusant pas à en payer les intérêts, nul pouvoir n'a le droit de prononcer l'infâme mot de banqueroute, nul pouvoir n'a le droit de manquer à la foi publique sous quelque forme et dénomination que ce puisse être ⁴ »

La constitution du 3-14 septembre 1791 (titre V, art. 2) contient l'article suivant : « Sous aucun prétexte, les fonds nécessaires à l'acquittement de la dette nationale ne pourront être ni refusés, ni suspendus. »

La constitution du 24 juin 1793, art. 122, « garantit à tous les Français la dette publique ⁵ ».

Les obligations financières de l'ancien régime furent inscrites sur le « Grand Livre de la dette publique »⁶, conformément aux décrets des 15,

1. F. MARTENS, *Droit international moderne des peuples civilisés* (en russe), Saint-Petersbourg, 1898, t. I, p. 281 ; WHITAKER'S ALMANAK, 1925, p. 98-99.

2. Cf. dans la publication de la Dotation Carnegie. 1917, p. 21.

3. *Ibid.*, p. 41 ; Harvey E. FISK, *Our Public Debt*, New-York, 1919, p. 1 : « When in 1789 Alexander Hamilton became the first secretary of the Treasury of the United States, he found that the new Government had inherited from the Confédération an indebtedness of about 80 million dollars. »

4. Ch. GOMEL, *Histoire financière de l'Assemblée constituante*, Paris, 1896, t. I, p. 261 ; MARION, *Histoire financière de la France depuis 1715*, t. II, p. 5 et suiv. ; E. DE BRAY, *Traité de la dette publique*, Paris, 1895, p. 9 et suiv. ; G. JÉZE, *Cours. Théorie générale du crédit public*, 6^e éd., Paris, 1922, p. 295 ; IDEM, *La technique du crédit public. Le remboursement de la dette publique*, Paris, 1925, p. 41-42.

5. L. DUGUIT et H. MONNIER, *Les constitutions et les principales lois publiques de la France depuis 1789*, 1898 (3^e éd., 1915), *passim* ; v. aussi DALLOZ, Répertoire, t. XVIII, v^o *Droit constitutionnel*, p. 288 et 298.

6. E. DE BRAY, v^o *Grand Livre de la dette publique*, Dictionnaire des finances, Paris, 1894, t. II, p. 324 et suiv., et IDEM, v^o *Rentes sur l'État*, *ibid.*, p. 1051 et suiv.

TRANSFORMATION POLITIQUE DE L'ÉTAT

16, 17 et 24 août, 13 septembre 1793¹, les anciens titres de créance devant être annulés (§34). Sur le Grand Livre, on ouvrit un compte de la nation (§ 1, art. 5).

Les considérations d'opportunité politique jouèrent aussi leur rôle : « Que la dette contractée par le despotisme ne puisse être distinguée de celle qui a été contractée depuis la Révolution », disait CAMBON dans son célèbre rapport du 15 août 1793² sur le « Grand Livre de la dette publique ». « Vous verrez le capitaliste — continuait-il — qui désire un roi, parce qu'il a un roi pour débiteur, et qui craint de perdre sa créance, si son débiteur n'est pas rétabli, désirer la République qui sera devenue sa débitrice, parce qu'il craindra de perdre son capital en la perdant³. »

H. E. FISK⁴ : « Hamilton felt that if the people of means had their money invested in the national securities this would tend to create a national sentiment and would be an excellent method of cementing the union. »

En Russie J. GORLOV⁵ écrivait en 1841 : « En contractant des dettes, le gouvernement s'associe une quantité d'intérêts. Toute une classe de gens, créanciers du gouvernement, en lui confiant une partie ou même la totalité de leur fortune, unissent leur existence à la sienne. C'est avantageux pour l'État en période de troubles... »

Lorenz v. STEIN⁶ : « Jede Staatsschuld macht aus der Liebe zum Vaterlande ein berechenbares Interesse an seiner Erhaltung und seinem Wohlsein. »

Après la chute de l'Empire, Louis XVIII, dans sa déclaration du 2 mai 1814 à Saint-Ouen, et ensuite dans la charte constitutionnelle du 4-14 juin 1814 (art. 70), garantit la dette publique et les autres obligations de la France dans les termes suivants : « La dette publique est garantie : toute espèce d'engagements pris par l'État avec ses créanciers est inviolable⁷. »

Le même principe avait été formulé un peu plus tôt, au moment de la chute de Napoléon, par le Sénat et la Chambre dans les projets de 1814 (art. 24). Pendant les Cent-Jours, Napoléon a également déclaré dans l'acte additionnel aux constitutions de l'Empire du 22-23 avril 1815, que « toutes les créances sur l'État sont inviolables » (art. 63).

Après Waterloo, on établit le même principe dans le projet de constitution du 29 juin 1815 (art. 108)⁸.

La charte du 14-24 août 1830 (art. 61) et la constitution du 4 novembre 1848 (art. 14) assurèrent ce même principe.

1. DALLOZ, Répertoire, t. XLII, v° *Trésor public*, p. 1098.

2. A. VUHRER, *Histoire de la dette publique en France*, 1886, t. I, p. 441 et suiv.

3. J. M. GORGES, *La dette publique. Histoire de la rente française*, Paris, 1884, p. 136.

4. *Loc. cit.*, p. 2.

5. *Théorie des finances* (en russe), Kazan, 1841, p. 264.

6. *Finanzwissenschaft*, 5^e éd., 1885, t. II, p. 226.

7. G. JÈZE, *Cours. Théorie générale du crédit public*, p. 296.

8. DALLOZ, Répertoire, t. XVIII, v^o *Droit constitutionnel*, p. 326-334. V. A. BOUTENKO, *Le parti libéral en France à l'époque de la Restauration*; t. I : *1814 jusque à 1820*, Saint-Pétersbourg, 1913, p. 70, 101, 102, 103, 129, 249 (en russe) ; J. M. GORGES, *Ibid.*, p. 234 ; E. BREY, *Traité de la dette publique*, p. 35 : « Bien des voix s'élevèrent pour proposer de répudier les dettes laissées par le régime abhorré de l'Empire : mais, grâce à l'énergie du baron Louis, qui déclara qu'il était de l'honneur de la France de payer toutes les dettes qui avaient été faites en son nom, la honte de la banqueroute fut épargnée à la Restaura-

4

50

BASES JURIDIQUES DE LA SUCCESSION DES DETTES

Napoléon III, à son avènement, et le gouvernement de la République française en 1870 ont solennellement déclaré qu'ils garantissent le respect des traités existants¹.

Après que l'Helvétie se fût transformée d'État unitaire en fédération d'États, il fut établi dans l'*Acte de Confédération entre les vingt-deux cantons de Suisse* du 7 août 1815², art. XIII : « Die helvetische Nationalschuld, deren Betrag den 1. Nov. 1804 auf 3,118,336 Franken festgesetzt worden, bleibt anerkannt. »

Le principe de la succession, lors d'une transformation politique de l'État, fut établi sous sa forme générale par le PROTOCOLE DE *Londres* du 19 février 1831, qui donnait une sanction formelle à l'indépendance de la Belgique : « D'après ce principe d'un ordre supérieur, les traités ne perdent pas leur puissance, quels que soient les changements qui interviennent dans l'organisation intérieure des peuples³ ».

La constitution de BAVIÈRE du 26 mai 1818, section VII, § 11, comporte : « Toute la dette publique est placée sous la garantie des états généraux (Stände) ».

Constitution de BADE du 22 août 1818, § 22 : « Toutes les obligations de l'État envers les créanciers sont inviolables ».

Constitution de WURTEMBERG du 25 septembre 1819 ⁴, § 119 : « Die Staatsschuld... ist unter... die Gewährleistung der Stände gestellt ».

PRUSSE, *Verordnung* du 17 janvier 1820 : « Sollte der Staat künftighin... in die Nothwendigkeit kommen, zur Aufnahme eines neuen Darlehens zu schreiten, so kann solches nur mit Zuziehung und unter Mitgarantie der künftigen reichsständischen Versammlung geschehen ».

Constitution du PORTUGAL du 29 avril 1826, art. 145, § 22 : « La dette d'État est garantie. »

Royaume de SAXE, loi du 29 septembre 1834, § 6 : « Sämmtliche der Staatsschuldenkasse überwiesene Schulden sind unter Garantie der Regierung und der Städte gestellt ».

Constitution d'ESPAGNE du 8 juin 1876, art. 87 : « La dette d'État est placée sous la garde particulière du peuple ».

Constitution de HOLLANDE du 30 novembre 1887, art. 176 : « Les obligations de l'État envers ses créanciers sont garanties... »

tion. » V. aussi A. CALMON, *Histoire parlementaire des finances de la Restauration*, Paris, 1870, t. II, p. 123 et suiv. ; Ach. DE VAULABELLE, *Histoire des deux Restaurations*, Paris, 1857, t. II, p. 62 et suiv., 111 et suiv. ; A. THIERS, *Histoire du Consulat et de l'Empire*, Paris, 1860, t. XVIII : « Il faut dire pour l'honneur de ce temps que les idées de probité financière avaient déjà fait assez de progrès pour que personne ne se permît de nier le principe de l'acquittement intégral des dettes de l'État, quelle qu'en fût l'origine » (p. 299), « qu'elles vinsent ou ne vinsent pas de Buonaparte, comme on disait alors » (p. 286). V. aussi MARION, *loc. cit.*, t. IV, p. 373.

Des tentatives de non-reconnaissance des anciens traités (mais non des dettes) n'avaient été faites que par l'Assemblée nationale en 1792 et par Lamartine en 1848 (traités de 1814 et de 1815) (F. MARTENS, *Droit international* (en russe), t. I, p. 281 ; F. DESPAGNET, *loc. cit.*, p. 95), mais elles n'ont eu aucune suite.

1. R. FOIGNET, *loc. cit.*, p. 131.

2. M. N. R., t. IV, p. 178.

3. DE CLERCQ, t. IV, p. 13 ; M. N. R., t. X, p. 197.

4. K. BINDING, *Deutsche Staatsgrundgesetze*, Heft VII, 2^e éd., 1906.

51

TRANSFORMATION POLITIQUE DE L'ÉTAT

Les colonies américaines de l'Espagne, devenues indépendantes, reconnuent les dettes contractées par leur ancien gouvernement espagnol.

Le traité entre l'ESPAGNE et le MEXIQUE, du 28 décembre 1836, art. VII ¹, stipule : « Attendu que la République du Mexique, par une loi votée le 28 juin 1824 dans son Congrès général, a de son plein gré et spontanément *reconnu comme les siennes propres et nationales les dettes contractées sur son trésor* par le gouvernement espagnol de la métropole et par ses pouvoirs publics durant la période pendant laquelle ils ont gouverné la nation mexicaine, aujourd'hui indépendante, jusqu'à 1821, lorsqu'ils cessèrent définitivement de la gouverner..., les deux gouvernements s'engagent à ne pas élever de revendications ni de prétentions sur ces points. »

L'EQUATEUR, aux termes de son traité avec l'ESPAGNE du 16 février 1840, art. 5, assumait « toutes les dettes contractées sur le crédit de son trésor soit par ordre direct du gouvernement espagnol, soit par ses pouvoirs publics dans l'Equateur, pourvu qu'il fût constaté qu'elles avaient été contractées à l'intérieur du territoire par ce gouvernement et ses pouvoirs publics pendant qu'ils le gouvernaient et jusqu'à ce qu'ils eussent cessé de le gouverner en 1824 ».

Des obligations analogues ont été assumées dans les traités avec l'ESPAGNE ² : par l'URUGUAY, traité du 9 octobre 1841, art. 11 ; par le CHILI, traité du 23 avril 1844, art. 4 ³; par le VENEZUELA, traité du 30 mars 1845, art. 5 ; par la BOLIVIE, traité du 21 juillet 1847, art. 5 ; par le COSTA-RICA, traité du 10 mai 1850, art. 5 ; par le NICARAGUA, traité du 25 juillet 1850, art. 5 ; par l'ARGENTINE, traité du 9 juillet 1859, art. 4 ; par le GUATEMALA, traité du 29 mai 1863, art. 4 ; par le SALVADOR, traité du 24 juin 1865, art. 4.

Le ministre des Finances du BRÉSIL, Ruy Barbosa, télégraphia le 23 novembre 1889 au secrétaire d'État des États-Unis ⁴ : « Government is constituted in Republic of the United States of Brezil ; Monarchy deposed ; imperial family left the country : ... Republic respects strictly all engagements and contracts entered upon by State ».

Après les révolutions en TURQUIE (23 juillet 1908), en PORTUGAL (proclamation de la république le 5 juillet 1910) et en CHINE (1911-1912) ⁵, les anciennes dettes furent assumées par les nouveaux pouvoirs, de même qu'en ALLEMAGNE en 1918, après la révolution, etc., etc.

1. J. B. MOORE, *Digest of International Law*, vol. I, p. 342 et suiv. ; v. aussi M. N. R., t. XV, p. 151 (pas complet).

2. J.B. MOORE. *Ibid.*, p. 343 et suiv. ; DEBERLE, *Histoire de l'Amérique du Sud*, 3^e éd., Paris, 1897, *passim*.

3. V. aussi M. N. R. G., t. VIII, p. 506 (pas complet) ; LAVISSE, *loc. cit.*, p. 860.

4. J. B. MOORE, *loc. cit.*, vol. I, p. 252.

5. La Chine fut proclamée république le 30 janvier 1912 et reconnue comme telle par les puissances le 23 septembre 1913. En 1913, lors de la conclusion par la Chine de l'emprunt de « réorganisation », les gouvernements de Russie, de Grande-Bretagne, de France, d'Allemagne et du Japon — ainsi qu'il est dit dans le prospectus de cet emprunt — reconnurent que les contrats des 13 et

26 avril 1913 étaient obligatoires pour le gouvernement chinois d'alors, aussi bien que pour ses successeurs éventuels. *The China Year book 1925-1926*, edited by H. G. W. WOODHEAD, C. B. E., Tientsin, Londres, p. 630 et suiv.

52

BASES JURIDIQUES DE LA SUCCESSION DES DETTES

Après la révolution de (février) mars 1917, le gouvernement provisoire RUSSE déclara, le (8) 21 mars 1917 :

« S'inspirant entièrement de la conception de l'État moderne où les droits de chacun sont rigoureusement gardés et où chacun remplit scrupuleusement ses obligations, et ayant en mémoire que l'ébranlement des bases de l'administration financière pendant la guerre menacerait la patrie de malheurs irrémédiables, le gouvernement provisoire fait savoir qu'il assume sans faute toutes les obligations financières imposées au trésor lors de l'ancien gouvernement, à savoir : paiement des intérêts et amortissements des emprunts d'État, paiements découlant des contrats, traitements aux employés, pensions et tous autres paiements à effectuer par le trésor, conformément à la loi, au contrat ou à toute autre base-légale... En même temps, tous les paiements devant être effectués au trésor,, impôts, taxes et autres sommes dues doivent être versés comme auparavant jusqu'à leur modification par une nouvelle loi... »

Il est curieux de noter dans cette déclaration la phrase : « Ayant en mémoire que l'ébranlement des bases de l'administration financière pendant la guerre menacerait la patrie de malheurs irrémédiables. » Il semble que la reconnaissance de toutes les dettes et obligations de l'Empire russe ait été motivée ici,, non par le principe de la succession des dettes d'État, mais par les circonstances particulières dans lesquelles se trouvait alors la Russie.

Les gouvernements blancs en lutte contre les Soviets ont, à maintes reprises, déclaré l'inviolabilité des engagements pris par la Russie.

Dès la constitution d'un gouvernement d'abord à OUFU, puis à OMSK, la reconnaissance des engagements pris par l'État russe a été inscrite dans son programme. Elle a été formellement confirmée dans les télégrammes envoyés d'OMSK aux représentants diplomatiques et financiers de la Russie à Paris, à Londres et à Washington, au commencement d'octobre 1918.

L'amiral KOLTCHAK a fait publier, le 21 novembre 1918, une déclaration proclamant qu'il assumait, au fur et à mesure de la reconstitution de la Russie unifiée, l'obligation de remplir tous les engagements, financiers incombant au trésor de l'État russe, tels que le service des intérêts et l'amortissement des emprunts intérieurs et extérieurs de l'État.

Le ministre des Finances auprès du haut commandement des forces armées du midi de la Russie (le général DENIKINE et le général VRANGEL) fit à diverses occasions des déclarations analogues ¹.

Sur la répudiation des dettes russes par les SOVIETS, v. Annexes.

§ 10

II. — SUCCESSION DES DETTES

EN CAS D'UNE TRANSFORMATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Sur ce point, les auteurs, loin d'être unanimes, sont extrêmement contradictoires.

R. SELOSSE, *Traité de l'annexion au territoire français et de son démembrement, comprenant l'histoire du territoire français et de sa formation, les principes du droit naturel, du droit constitutionnel, du droit international et de toutes les applications pratiques qui doivent être faites à l'occasion d'une annexion ou d'un démembrement*.

1. Assemblée générale des représentants de l'industrie et du commerce russes. à Paris le 17 mai 1921. Dette d'État russe, p. 7.

53

TRANSFORMATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Paris, 1880 ; J. GABOUAT, *Des annexions de territoires et de leurs principales conséquences* (thèse), Paris, 1881 ; S. KIATIBIAN, *Les conséquences juridiques de la transformation des États sur les traités*, Paris, 1892 ; LARIVIÈRE, *Des conséquences des transformations territoriales des États sur les traités antérieurs*, 1892 ; H. APPLETON, *Des effets des annexions de territoires sur les dettes de l'État démembré ou annexé et sur celles des provinces, départements, etc., annexés* (thèse), Paris, 1894 ; André COSSON, *Les cessions de territoire* (thèse), Nancy, 1900 ; G. GIDEL, *Des effets de l'annexion sur les concessions* (thèse), Paris, 1904 ; DUBOURG, *L'État héritier*, Paris, 1907 ; GANTILLON, *L'État successeur*, Lyon, 1910 ; GEORGIS, *L'État héritier*, Paris, 1912 ; Maurice COSTES, *Des cessions de territoires* (thèse), Paris-Toulouse, 1914 ; E. AUDINET, v° *Annexion et démembrement de territoire* (Répertoire de droit international privé et de droit pénal international de MM. Darras et de Lapradelle, t. I, 1914, p. 433 et suiv.) ; DALLOZ, v° *Dettes publiques en droit international*, Répertoire pratique de législation, de doctrine et de jurisprudence, Paris, 1919, t. IV, p. 326 et suiv. ; G. JÈZE, *Le partage des dettes publiques au cas de démembrement du territoire*, Paris. 1920.

Garman F. RANDOLPH, *The law and policy of annexation with spécial référence to the Philippines together with observations on the status of Cuba*, New-York, 1901 ; W. HARRISON MOORE, *Act of State in english law*. Ch. XVIII : *Succession to State rights and liabilities*, London, 1906, p. 157 et suiv. ; Arthur B. KEITH, *Theory of State succession with special reference to english and colonial law*, London, 1907 ; IDEM, *Colonial cases relating to the succession of States* (Zeitschrift für Völkerrecht, t. III, p. 648 et suiv.) ; Amoss S. HERSHEY, *The succession of States*,

The Amer. Journ. of Internat. Law, 1911, p. 285 et suiv. ; Edwin M. BORCHARD, *The diplomatie protection of citizens abroad or the law of international daims*, New-York, 1916, p. 40-44, 322-326 et suiv. (nouvelle édition 1921) ; Coleman PHILIPPSON, *Termination of war and treaties of peace*, 1916, p. 35 et suiv., 290 et suiv.

D. HAAS, *Ueber das Repartitionsprinzip der Staatsschulden bei Länderzerstückelung mit Rücksicht auf die neuern Staatsvertrräge insbesondere auf den 8 Art. des Lüneviller Friedens vom 9 Februar 1801 und §§ 78-80 des Reichsdeputations-Hauptschlusses vom 25 Februar 1803*, Bonn, 1831 ; M. HUBER, *Die Staatensuccession (Völkerrechtliche und staatsrechtliche Praxis im 19 Jahrhundert*, Leipzig, 1898 ; v. REGISTER, *Zur Lehre von der Staatennachfolge : giebt es stillschweigenden Eintritt in Staatenverträge* (Dissertation), Erlangen, 1902 ; Martin WÜNSCHE, *Die völkerrechtlichen und staatsrechtlichen Erfordernisse und Wirkungen eines vertragsmässigen Gebietserwerbs von seiten des preussischen Staates* (Dissertation), Breslau, 1909 ; F. LIPPERT, *Das internationale Finanzrecht*, Triest, 1912, p. 253 et suiv. ; F. SCHMIDT, *Der Uebergang der Staatsschulden bei Gebietsabtretungen* (Dissertation), Berlin, 1913 ; Koch, *Die territorialen Veränderungen der Staaten und ihr Einfluss auf die Schuldenhaftung*, Würzburg, 1913 ; W. SCHÖNBORN, *Staatensukzession* (STIER-SOMLO, Handbuch des Völkerrechts), Stuttgart, 1913 ; E. KAUFMANN, *Studien zur Lehre von der Staatensukzession*, Berlin, 1923 ; P. GUGGENHEIM, *Beitfrage zur völkerrechtlichen Lehre vom Staatenwechsel*, Berlin, 1925 ; W. SCHONBORN, v° *Staatensukzession* (Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie, herausgegeben von Dr. KARL STRUPP, t. II, 1925, p. 578-588).

GABBA, *Quistioni di diritto civile. X : Successione di stato a stato*, 2^e éd., Turin, 1885 ; G. FUSINATO, *Le mutazioni territoriali, il loro fondamento giuridico e loro conseguenze*, 1885 ; CORSI, *Studi di diritto internazionale, I : Transmissioni di obli-gli patrimoniali degli stati nel caso di mutazione territoriali*, Pisa, 1895 ; RIZETTI, *La successione dello stato, nei rapporti internazionali*, 1902 ; Arrigo CAVAGLIERI, *La dottrina della successione di stato a stato e il suo valore giuridico*, Pisa (Arch. Giur.), 1910 ; FOCHERINI, *Le successioni degli stati*, Modena, 1910 ; Remo ZUCHELLI, *Il debito pubblico nelle conseguenze giuridico-patrimoniali délie annezioni*,

54

BASES JURIDIQUES DE LA SUCCESSION DES DETTES

Trento, 1919 ; R. MONTUORI, *La successions di diritto publico* (Reale Accadenù nazionale dei Lincei, Rendisconti, t. XXX, 1921).

DE OLIVART, *Do los principios que regen la sucesion territorial en los cambios de soberanie*, 1906.

A..N. SACK, *Répartition des dettes publiques*, Berlin, 1921 (en russe) (Collection de travaux des savants russes à l'étranger, t. III).

V. aussi traités de droit international et autres ouvrages indiqués par ailleurs.

La succession des dettes en cas de transformation territoriale de l'État repose sur les mêmes principes qu'en cas de transformation politique (§ 9). Les dettes d'État sont assurées par tout

le patrimoine de l'État. Les dettes d'État grèvent le territoire de l'État (§8).

Quelles que soient donc les transformations territoriales éventuelles de l'État, les dettes d'État continuent d'être assurées par tout le patrimoine public du territoire grevé de la dette.

La base juridique du crédit public réside précisément dans ce fait que les dettes publiques grèvent le territoire de l'État débiteur.

La population de ce territoire peut varier pour diverses raisons (natalité supérieure à la mortalité, immigration supérieure à l'émigration, et vice versa) ; le domaine privé de l'État peut également être modifié à la suite d'acquisitions ou d'aliénations stipulées par des contrats passés avec des personnes privées et autres, indigènes ou étrangères, ainsi qu'à la suite d'autres actes du gouvernement et des événements de toute nature : les variations du chiffre de la population et du domaine privé sont des phénomènes normaux du point de vue de la conception juridique de l'État ¹.

Par contre, le changement des limites territoriales de l'État est un fait *anormal*, étranger à sa nature même.

L. DUGUIT ² : « J'eusse préféré qu'on dît tout simplement qu'il y a encore dans les cessions territoriales un reste de l'ancienne conception de l'État patrimonial. »

K. V. FRICKER ³ : « Wenn man sich nun also den Staat und seinen Raum nicht denken darf wie die Person und die Sache... so muss auch die sogenannte Erwerbung und Veräusserung von Staatsgebiet eine ganz andere Bedeutung haben als die Erwerbung und Veräusserung von Eigentum... Wenn wir vom Staatsgebiet reden, meinen wir den Staat selbst in seiner räumlichen Begrenzung ; eine Aenderung des Staatsgebiets ist eine Aenderung des Staates selbst. »

1. W. ROSCHER, *Finanzwissenschaft*, I Halbband, 5^e éd., p. 25 : « Das Vermögen des Staats befmdet sich ebenso wie das Vermögen jeder Privatperson in Bewegung. »

2. *Traité de droit constitutionnel*, t. II, Paris, 1922, p. 49.

3. *Gebiet und Gebietshoheit*, Festgabe für Albert Schäffle, Tübingen, 1901, p. 111 ; v. aussi, du même auteur, *Vom Staatsgebiet*, Tübingen, 1867, p. 16 et suiv.

G. JELLINEK ¹ : « Die erste und nächste Wirkung der Abtretung ist eine Veränderung der Staaten in Subjekten. »

Sous ce rapport, le principe de l' « *indivisibilité* » proclamé dans les constitutions françaises de la Grande Révolution ² est fort instructif ; il a également été proclamé dans bon nombre d'autres constitutions ³ :

NORVÈGE, Constitution du 4 novembre 1814 (modifiée les 7 juin et 18 novembre 1905), art. I : « Le royaume de Norvège est un État libre, indépendant, *indivisible* et *inaliénable*. »

BAVIÈRE, Constitution du 26 mai 1818, section III, § I : « Tout le royaume bavarois est constitué par la conglomération déterminée et *inaliénable* de toutes ses parties, composées des territoires... »

BADE, Constitution du 22 août 1818, art. 3 : « Le grand-duché est *inaliénable* et *indivisible* dans toutes ses parties... »

WURTEMBERG, 25 septembre 1919, art. I : « Les différentes parties du royaume forment un État *indivisible* et sont soumises à une seule et même constitution. »

SAXE, 4 septembre 1831 (modifiée 3 décembre 1868), art. I : « Le royaume de Saxe forme un État *indivisible*, régi par une constitution. »

ROUMANIE, 30 juin-12 août 1866 (modifiée 8 juin 1884), art. I : « Le royaume de Roumanie, avec ses districts de la rive droite du Danube, constitue un seul État *indivisible* » ; art. 2 : « Le territoire de la Roumanie est *inaliénable*... »

LUXEMBOURG, 17 octobre 1868, art. I : « Le grand-duché de Luxembourg forme un État indépendant, *indivisible* et *inaliénable*... »

TURQUIE, 22 décembre 1876, art. I : « L'Empire Ottoman comprend les contrées et possessions actuelles et les provinces privilégiées. Il forme un tout *indivisible* dont aucune partie ne peut jamais être détachée pour quelque motif que ce soit. »

RUSSIE, 24 avril 1906, art. I : « L'Empire de Russie est un et *indivisible*. »

TCHÉCOSLOVAQUIE, 29 février 1920, section I, § 3 : « Les territoires de la République tchécoslovaque forment une unité *indivisible*... »

D'après certaines constitutions, la cession d'un territoire exige une loi constitutionnelle :

HAMBOURG, Constitution du 13 octobre 1879, art. 2 : « Une cession de territoire ne peut avoir lieu que par voie de modification constitutionnelle, une rectification de frontières que par voie législative. »

BULGARIE, (16) 28 avril 1879, art. 1 : « L'aliénation d'une partie quelconque du territoire de la principauté de Bulgarie, ainsi que son agrandissement, ne peut avoir lieu qu'avec l'assentiment de la Grande Assemblée nationale. »

SERBIE, (5) 18 juin 1903, art. 4 : « Le territoire de l'État serbe ne peut être ni aliéné ni divisé. Ses limites ne peuvent être ni diminuées ni modifiées sans l'assentiment de la Grande Skouptchina nationale... »

1. *Allgemeine Staatslehre*, 3^e éd., Berlin, 1914, p. 402 (trad. franç., *L'État moderne et son droit*, 2 vol., Paris, 1911 et 1913).

2. 3-14 septembre 1791, titre 2, art. 1 : « Le royaume est un et indivisible » ; 24 juin 1793, art. 1 : « La République française est une et indivisible » ; 5 fructidor an III (22 août 1795), art. 1 ; 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799), art. 1. V. DALLOZ, Répertoire, t. XVIII, v^o *Droit constitutionnel*, p. 288, 298, 303, 312.

3. F.-R. DARESTE et P. DARESTE, *Les constitutions modernes, Recueil des constitutions en vigueur dans les divers États d'Europe, d'Amérique et du monde civilisé*, t. MI, 3^e éd., 1910.

56

BASES JURIDIQUES DE LA SUCCESSION DES DETTES

AUTRICHE, *Bundesverfassungsgesetz* du 1^{er} octobre 1920, art. 2 : « Eine Aenderung des Bundesgebietes, die zugleich Aenderung eines Landesgebietes ist... kann... abgesehen von Friedensverträgen — nur durch übereinstimmende Verfassungsgesetze des Bundes und jenes Landes erfolgen, dessen Gebiet eine Aenderung erfährt. »

TCHÉCOSLOVAQUIE, 29 février 1920, section I, § 3 : « ... les frontières de la République ne peuvent être modifiées qu'en vertu d'une loi constitutionnelle. »

En fait, autrefois les gouvernements vendaient, échangeaient, donnaient en gage ou affermaient des parties de territoires d'État ¹. Au contraire, aux XIX^e et xx^e siècles les ventes ou cessions se sont limitées — en règle générale — à des possessions éloignées, îles et colonies.

La FRANCE acquit de l'ESPAGNE, le 1^{er} octobre 1800, la *Louisiane* et la vendit aux ÉTATS-UNIS le 30 avril 1803 ² ; l'ESPAGNE vendit aux ÉTATS-UNIS la *Floride orientale* le 22 février 1819 ³ ; l'ANGLETERRE céda les *îles Ioniennes* à la GRÈCE le 14 novembre 1863 ⁴ ; la RUSSIE vendit *Y Alaska* aux ÉTATS-UNIS le 30 mars 1867 ⁵ ; la HOLLANDE céda ses colonies en *Guinée* à l'ANGLETERRE en 1872 ⁶ ; la SUÈDE céda l'*île Saint-Barthélemy* à la FRANCE le 10 août 1877 ⁷ ; la GRANDE-BRETAGNE céda *Heligoland* à l'ALLEMAGNE le 1^{er} juillet 1890 et reçut de cette

dernière le *Zanzibar*⁸ ; l'ESPAGNE céda les *îles Carolines* et autres à l'ALLEMAGNE le 30 juin 1899⁹ ; le DANEMARK céda les *Antilles danoises* aux ÉTATS-UNIS le 4 août 1916¹⁰ ;

Les nantissements de territoires d'État, avec suspension du pouvoir suprême de l'ancien gouvernement sur ces territoires pendant la durée de leur nantissement, sont tout à fait étrangers aux conceptions modernes de l'État.

On ne rencontre désormais que des occupations militaires, maintenues jusqu'au paiement intégral de l'indemnité de guerre fixée par le vainqueur (v. les traités de *Paris* du 20 novembre 1815, art. 5 ; de *Versailles* du 26 février 1871, art. III ; de *Versailles* du 28 juin 1919, art. 428-432).

En tout cas, en ce qui concerne la conception juridique de l'État contemporain, les aliénations de territoires d'État sont des faits anormaux¹¹.

E. DE VATTEL¹² : «Une nation se doit conserver elle-même, elle doit conserver

1. R. R. FOULKE, *loc. cit.*, v. I, p. 315 et suiv.

2. DE CLERCQ, t. I, p. 411, et t. II, p. 59 ; M. R., t. VII, p. 708 et suiv.

3. M. N. R., t. V, p. 328 ; v. aussi H. E. FISK, *Our public debt*, New-York, 1920, p. 21-22.

4. M. N. R. G., t. XVIII, p. 55 et suiv.

5. M. N. R. G., 2^e sér., t. I, p. 39 et suiv.

6. MERIGNHAC, *loc. cit.*, t. II, p. 414 ; Ch. CALVO, t. I, 3^e éd., § 225, p. 335 et suiv.

7. DE CLERCQ, t. XII, p. 35 ; M. N. R. G., 2^e sér., t. IV, p. 366 et suiv.

8. M. N. R. G., 2^e sér., t. XVI, p. 902-904.

9. M. N. R. G., 2^e sér., t. XXXII, p. 66 et suiv.

10. M. N. R. G., 3^e sér., t. X, p. 357 et suiv.

11. A. GAVAGLIERI, *La dottrina della successione di Stato a Stato e il suo valore giuridico*, Pisa, 1910, p. 54.

12. E. DE VATTEL, *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle appliqués à*

TRANSFORMATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

ses membres, elle ne peut les abandonner..., elle n'est donc point en droit de trafiquer de leur état et de leur liberté pour quelques avantages qu'elle se prometterait d'une pareille négociation. »

J. CARNAZZA-AMARI ¹ : « La nation, sinon le prince, a-t-elle le droit d'aliéner le territoire national? Nous n'hésitons pas à répondre négativement par la raison que le territoire étant réellement nécessaire à l'existence de la nation, celle-ci se détruit quand elle l'aliène et que la souveraineté territoriale, étant en droit primitif, originel, est inaliénable comme la souveraineté entière elle-même. Ajoutons que cette inaliénabilité s'applique aussi bien au territoire tout entier qu'à une de ses parties, de sorte qu'on ne peut céder, vendre ou aliéner d'une façon quelconque une ou plusieurs provinces. »

F. DESPAGNET ² : « La vente à prix d'argent du territoire est également, incompatible avec la nature du droit à céder qui est la souveraineté, chose éminemment hors du commerce. Un État peut vendre ses propriétés et en trouver l'équivalent dans l'argent qu'il reçoit, jamais une somme ne peut remplacer l'élément indispensable à son existence, la souveraineté exercée sur le territoire. »

Les États peuvent subir des transformations territoriales. Mais ce sont des phénomènes extraordinaires, ébranlant la structure fondamentale de l'État ; ils ressortent à des facteurs d'ordre politique international et non à l'exercice par le gouvernement de ses fonctions.

E. DE VATTEL ³ : «... Mais la nation peut légitimement les (ses membres) abandonner, dans le cas d'une extrême nécessité, et elle est en droit de les retrancher du corps, si le salut public l'exige... La nation ne doit abandonner ses membres que dans la nécessité, ou en vue du salut public, et pour se préserver elle-même de sa ruine totale : le prince ne doit les céder que pour les mêmes raisons. »

A ce sujet, G. JELLINEK observe, comme de juste, que le principe d'indivisibilité du territoire de l'État ne s'oppose pas à ce que, à la suite d'une guerre, telle ou telle partie de ce territoire soit détachée et cédée à un autre État ⁴. CARRÉ DE MALBERG ⁵ explique qu'il faut distinguer en cette matière le point de vue du droit public interne et celui du droit public international.

Il ressort de l'exposé précédent que le gouvernement dispose librement du domaine privé de l'État, de ses propriétés et biens ; il peut les aliéner, les mettre en gage et, en général, les utiliser à sa guise : le gouvernement peut gérer son administration et ses finances comme bon lui semble. Le gouvernement peut conduire

une guerre qui entraînera de fortes dépenses, des pertes d'ordre matériel, des pertes de vies humaines, etc. La guerre peut éven-

la conduite et aux affaires des nations et des souverains (Carnegie Endowment, Washington, 1916, reproduction de l'éd. 1758), liv. I, chap. XXI, p. 229-230.

1. J. CARNAZZA-AMARI, *Traité de droit international public en temps de paix*, trad. en français par MONTANARI-REVEST, t. II, Paris, 1882, p. 27.

2. *Loc. cit.*, 3^e éd., p. 404.

3. *Loc. cit.*, p. 231.

4. *Allgemeine Staatslehre*, 3^e éd., Berlin, 1914, p. 305.

5. *Contribution à la théorie générale de l'État, spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français*, Paris, 1920, t. I, p. 5, note 5.

58

BASES JURIDIQUES DE LA SUCCESSION DES DETTES

tuellement aboutir à des conditions de paix très lourdes pour l'État qui sera grevé d'une indemnité de guerre en espèces et en nature (matériel roulant des chemins de fer, navires, artillerie, etc.). Ces actes du gouvernement avec leurs conséquences, ainsi que d'autres événements, peuvent avoir une influence funeste sur les finances et la capacité de paiement de l'État débiteur.

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

CONSEIL D'ÉTAT : « Le fait par une armée française de s'être emparée des deniers existant dans les caisses publiques d'un pays occupé (Venise) rend-il l'État français débiteur desdits fonds envers les créanciers de l'État occupé? — Rés. nég. — Il n'y a là qu'un fait de guerre ne permettant aucune réclamation¹. »

Les créanciers ont cependant une garantie juridique du fait que leurs créances grèvent le territoire de l'État débiteur (§ 8).

En prêtant à l'État, les créanciers comptent en règle générale sur des circonstances de fait (situation concrète des finances de l'État en question, situation internationale, politique et financière, réputation

de solvabilité dudit État, etc.) plutôt que sur des considérations d'ordre juridique. En avançant un emprunt ou en achetant des titres, les créanciers pouvaient en fait ne pas tenir compte des questions juridiques et de la nature juridique de la dette d'État. Mais tout cela n'affaiblit pas en quoi que ce soit la portée de la règle de droit ci-dessus formulée.

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

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

Donc, en ce qui regarde les dettes d'État, L' *emolumentum* est constitué par le patrimoine public (§ 8) dans les limites du territoire grevé.

L'acte du 3 juillet 1894 sur l'institution de la *république* du HAWAÏ (sect. 3) lui conféra et y investit « absolument et à jamais ² »:«... all sovereignty, jurisdiction, power, authority, and control now or heretofore held, enjoyed, exercised, or claimed (par l'ancien gouvernement)... and all ownership in and to all territory, lands, buildings, wharfes, landings, roads, streets, rights of way, harbors and other waters, franchises, claims, demands, contracts, treaty and other rights, and all other property, real, personal, or mixed... »

L'acte du Congrès des ÉTATS-UNIS du 7 juillet 1898, sur l'annexion des îles

1. *Recueil des arrêts du Conseil d'État*, ROUSSEL, 1891, p. 600.

2. *Foreign relations of the United States*, 1894, p. 1372.

TRANSFORMATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

HAWAÏ ¹ (préambule), transmet aux États-Unis : « All rights of sovereignty of whatsoever kind in and over the Hawaiian Islands and their dependencies... the absolute fee and ownership of all public, government, or Crown lands, public buildings or édifices, ports, harbors, military equipment, and all other public property of every kind and description belonging to the government of the Hawaiian Islands, together with every right and appurtenance thereunto appertaining... »

M. HUBER² : « Das Gebiet ist die Voraussetzung für alle staatliche Machtbethätigung ; *alle Rechte und Pflichten des Staates sind Rechte und Pflichten auf und aus dem Gebiet.* »

Convention de *Prétoria*, 3 août 1881, art. IV ³ : « On the 8th day of August, 1881, the government of the said (South African) State *with all rights and obligations thereto appertaining...* will be handed over to... »

Convention du 3 juillet 1890, BELGIQUE — État indépendant du CONGO ⁴ : « Six mois après l'expiration du terme de dix ans, l'État belge pourra, s'il le juge bon, s'annexer l'État indépendant du Congo avec tous *les biens, droits et avantages attachés à la souveraineté de cet État...*, mais aussi à charge de reprendre les obligations dudit État envers les tiers... »

Traité de cession de l'État du CONGO à la BELGIQUE, du 28 novembre 1907 ⁵, art. 1 : «... Sa Majesté le Roi-Souverain déclare céder à la Belgique la *souveraineté des territoires* composant l'État indépendant du Congo avec tous les droits et obligations qui y sont attachés. L'État belge déclare accepter cette cession, reprendre et faire siennes les obligations de l'État indépendant du Congo, telles qu'elles sont détaillées en l'annexe A et s'engage à respecter les droits acquis légalement reconnus à des tiers, indigènes et non indigènes. »

Dans l'exposé présenté au sujet de ce traité à la Chambre des représentants le 3 décembre 1907, il est dit ⁶ : « L'article premier opère le transfert de la souveraineté des territoires composant l'État du Congo. *La souveraineté comprend tous les droits et toutes les obligations*, de quelque nature qu'ils soient, *qui y sont attachés...* »

Le principe de la succession des dettes d'État repose sur celui de la *sauvegarde des droits acquis des personnes privées* ⁷. Les personnes possédant des biens meubles ou immeubles, ayant des

1. 30 Stat. 750.

2. *Loc. cit.*, p. 87-88.

3. BRITISH AND FOREIGN STATE PAPERS, vol. LXXII, p. 900 ; M. N. R. G., 2^e sér., t. X, p. 172.

4. ARCHIVES DIPLOMATIQUES, 1890, t. IV, p. 249; P. FAUCHILLE, *loc. cit.*, t. I, I, p. 379 ; v. aussi F. GATTIER, *L'État indépendant du Congo*, 1898 ; G. BLANCHARD, *Formation et constitution politique de l'État indépendant du Congo*, 1899 ; Louis JOZON, *L'État indépendant du Congo, sa fondation, les principales manifestations de sa vie extérieure, ses relations avec la Belgique* (thèse), Paris, 1900.

5. M. N. R. G., 3^e sér., t. II, p. 101.

6. *Zeitschrift für Völkerrecht*, t. III, p. 256 et suiv.

7. DESCAMPS, *La définition des droits acquis, la portée générale et son application en matière de succession d'État à État*, R. G. D. I. P., t. XV, 1908, p. 385 et suiv.; v. aussi RÜGGER, *Privatrechtliche Begriffe im Völkerrecht*, Zeitschrift für internationales Recht, t. XXVIII, p. 46 et suiv. Sur la définition des droits acquis, v. AUBRI et RAU, *Cours de droit civil français*, t. I, 5^e éd., p. 112 ; DESCAMPS, *l. c.*, p. 387 ; GIDEL, *l. c.*, p. 86 ; NYS, *l. c.*, t. II, p. 35 et suiv. ; v. aussi GUGGENHEIM, *l. c.*, p. 122-135.

60

BASES JURIDIQUES DE LA SUCCESSION DES DETTES

droits sur des objets ou des droits de créance, conservent ces droits nonobstant le changement éventuel du pouvoir suprême du territoire en question. Le nouveau gouvernement, bien que souverain et indépendant, doit reconnaître et garder les droits qu'elles ont acquis.

PRUSSE, *Patente* du 22 mai 1815 (concernant l'annexion des territoires saxons ¹⁾ : « Jedermann behält den Besitz und Genuss seiner *wohlerworbenen Privatrechte*. »

AUTRICHE, PRUSSE — DANEMARK, 30 octobre 1864 ²⁾, art. 17 : « Le nouveau gouvernement des duchés (Sleswig-Holstein) respectera tout droit légalement acquis par les individus et les personnes civiles dans les duchés. »

Traité DANEMARK-ÉTATS-UNIS du 4 août 1916 ³⁾, art. 1 : « H. M. the King of Denmark by this convention cedes to the United States all territory, dominion and sovereignty... in the... (Antilles danoises). »

Art. 2 : « ... it is understood that this cession does not in any respect unpair private rights which by law belong to the peaceful possession of property of all kinds by private individuals. »

ALLEMAGNE-POLOGNE, 15 mai 1922, art. 4 ⁴⁾ : « L'Allemagne et la Pologne reconnaîtront et respecteront... les droits acquis... »

ÉTATS-UNIS ⁵⁾ : « International law requires, that, when a nation absorbs another nation through conquest, the absorbing state shall respect and safeguard rights of person and of property in the conquered state. »

Chief Justice John MARSHALL, dans l'espèce *United States versus Souldard* (1830) ⁶⁾ : « If a conquered country is ceded, the old possessors are entitled to their estates, but only change their masters..., the relation of the inhabitants to their government are not changed. The new government takes the place of that which has passed away... »

IDEM, dans l'espèce *United States versus Percheman* (1833) ⁷⁾ : « It is very unu- *

1. M. N. R., t. II, p. 289.
2. M. N. R. G., t. XVII, p. 482.
3. M. N. R. G., 3e sér., t. X, p. 357.
4. STRUPP, *Documents*, t. IV, p. 722. On trouve des dispositions analogues dans les traités suivants : ÉTATS-UNIS-FRANCE, 30 avril 1803, art. 3 (M. R., t. VII, p. 708); SUÈDE-RUSSIE, 17 septembre 1809, art. 6 (M. N. R., t. I, p. 24); AUTRICHE-FRANCE, 30 mai 1814, art. 27 (M. N. R., t. II, p. 11) ; Acte de *Vienne*, 9 juin 1815, art. 103 (M. N. R., t. II, p. 426) ; ESPAGNE-ÉTATS-UNIS, 22 février 1819, art. 8 (M. N. R., t. V, p. 334) ; HANOVRE-PRUSSE, 9 juillet 1827, art. 8 (M. N. R., t. IV, p. 213) ; FRANCE-PRUSSE, 23 octobre 1829, art. 10 (M. N. R., t. VIII, p. 168) ; BELGIQUE-HOLLANDE, 19 avril 1839, art. 23 (M. N. R., t. XVI, p. 787) ; ÉTATS-UNIS-MEXIQUE, 2 février 1848, art. 8 (M. N. R. G., t. XIV, p. 19), 30 décembre 1853, art. 5 (M. N. R. G., 2^e sér., t. I, p. 3) ; ÉTATS-UNIS-RUSSIE, 30 mars 1867, art. 3 (M. N. R. G., 2^e sér., t. I, p. 39) ; PUISSANCES-TURQUIE, 24 mai 1881, art. 4 (M. N. R. G., 2^e sér., t. VI, p. 754). V. aussi dans *Reply of the United States, American and British Claims arbitration, Claim n°30, Robert E. Brown*, p. 111-120.
5. American and British Claims Arbitration, Claim N° 30, *Robert E. Brown*, Mémoire de l'argument oral de l'ÉTATS-UNIS, p. 3.
6. J. B. MOORE, *Digest Intern. Law*, vol. I, p. 414 et suiv.
7. PETERS (32 U. S.), 51, cité chez Coleman PHILIPPSON, *Termination of war and treaties of peace*, 1916, p. 49-50.

61

TRANSFORMATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

sual, even in cases of conquest, for the conqueror to do more than displace the sovereign and assume dominion over the country. The modern usage of nations, which has become law, would be violated... The people change their allegiance ; their relation to their ancient sovereign is dissolved ; but their relations to each other and their rights of property remain undisturbed. »

COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE ' : « La cour maintient que les droits privés doivent être respectés par le nouveau souverain territorial. En effet, l'on ne peut prétendre que des droits privés, y compris ceux acquis de l'État, en tant que propriétaire foncier, ne puissent être valablement opposés à celui qui succède à la souveraineté. »

Les créanciers de la dette d'État sont également les possesseurs d'un droit de créance, assurée par le patrimoine public du territoire grevé de la dette.

SACHSEN-MEININGEN-HILDBURGHAUSEN, constitution du 23 août 1829, § 43 : « Für die mit Genehmigung der Stände aufgenommenen Landesschulden *haftet das gesammte steuerbare Vermögen der U nterthanen*³. »

Il n' y a pas ici de différence de principe. Dans les deux cas il s'agit de la sauvegarde des droits acquis, la violation de ce principe est aussi illégale dans un cas que dans l'autre.

RÜGGER ³ : « In den Fällen der Staatensukzession wurde in konstanter Uebung dem Grundsatz gehuldigt, dass die unter der Staatsgewalt wohlerworbenen subjektiven Privatrechte prinzipiell vom Wechsel der Staatsgewalt unberührt... bleiben sollen. Dieses Prinzip gilt nicht bloss von den Privatrechtsverhältnissen zwischen einzelnen Individuen, sondern auch von den Rechten der Einzelpersonen gegenüber dem Fiskus. »

Les créanciers de la dette publique conservent leurs droits notwithstanding les transformations territoriales éventuelles de l'État débiteur. Lors d'une transformation territoriale de l'État débiteur, la charge de la dette doit être assumée par les gouvernements de toutes les parties du territoire grevé de la dette, ces gouvernements devant conserver intangibles les *jura quaesita* des créanciers.

Si des intérêts suprêmes d'ordre public commandent la modification de ces droits, les États débiteurs peuvent le faire en promulguant à cet effet une loi spéciale. En dehors de cette éventualité, les droits des créanciers subsistent intégralement.

1. *Avis consultatif n° 6 : Colons allemands en Pologne. Rapport annuel, 1^{er} janvier 1922-15 juin 1925*, Leyde, p. 200.

2. A. MOSER, *loc. cit.*, p. 417.

3. *Privatrechtliche Begriffe im Völkerrecht*, Zeitschrift für internationales Recht, t. XXVIII, p. 46.

62

BASES JURIDIQUES DE LA SUCCESSION DES DETTES

§ 11

THÉORIES QUI NIENT LE PRINCIPE

DE LA SUCCESSION DES DETTES D'ÉTAT

EN CAS DE TRANSFORMATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Les auteurs qui nient le principe de la succession des dettes affirment qu'il n'existe aucune règle de droit qui oblige l'État-acquéreur à assumer les dettes publiques contractées par l'ancien État.

W. SCHÖNBORN¹ : « Es besteht keine Völkerrechtsnorm, auf Grund deren bei Zessionen der Zessionar allgemein in Privatrechtsverhältnisse des Zedenten einzutreten hätte oder speziell auch nur den letzteren einen Teil seiner Schulden abzunehmen verpflichtet wäre. »

Karl STRUPP² : « Von einer Pflicht zur Schuldenübernahme kann... rechtlich keine Rede sein. »

P. GUGGENHEIM³ : « Eine positivrechtliche Bestimmung, durch die der Folgestaat zur Schuldübernahme verpflichtet wird, dürfte schwerlich nachzuweisen sein. »

E. BOREL⁴ : « On ne peut considérer comme acquis en droit international positif le principe qu'un Etat acquérant partie du territoire d'un autre doit en même temps se charger d'une fraction correspondante de la dette publique de ce dernier. Pareille obligation ne peut découler que du traité où l'assume l'État en cause et elle n'existe que dans les conditions et limites où elle s'y trouve stipulée. »

TRANSVAAL CONCESSIONS COMMISSION⁵ : « It is clear that a State which has

1. *Staatensukzession* (Handbuch des Völkerrechts, STIER SOMLO), Stuttgart, 1913, p. 56.

2. *Grundzüge des positiven Völkerrechts*, Bonn, 1921, p. 56.

3. *Beiträge zur völkerrechtlichen Lehre vom Staatenwechsel*, Berlin, 1925, p. 95.

4. *Sentence arbitrale* rendue le 18 avril 1925 au sujet de la répartition des annuités de la dette publique ottomane, p. 60.

5. *Report*, p. 7 (South Africa, 1901, Cmd. 623). Toutefois, à un autre endroit du *Report*, il est dit : «... but the modern usage of nations has tended in the direction of the acknowledgement of such contracts... We are convinced that the best modern opinion favours the view that as a general rule, the obligations of the annexed state towards private persons should be respected... »

H. WHEATON, *International law*, 5^e ed. par COLEMAN PHILIPPSON, Londres, 1916, p. 46-47, note *t* : « This declaration was modified by such important qualifications that the principle « res transit cum suo onere » was substantially affirmed — namely, that the successor State is to take over along with the property of the extinct State its debts and obligations. »

V. aussi F. J. LAWRENCE, *The principles of international law*, 4^e éd., 1910, p. 93 ; J. WESTLAKE, *International law*, 2^e éd., 1910, p. 80 ; W. E. HALL, *Intern. law.*, 7^e éd., p. 102 ; J. B. MOORE, *Digest Int. Law.*, vol. I, p. 339 et 350 ; W. HARRISON MOORE, *Act of State in english law* (chap. XVIII : Succession to State rights and liabilities), Londres. 1906, p. 157 et suiv. ; A. B. KEITH, *The Theory of State succession with special reference to english and colonial law*, Londres, 1907, p. 98 et suiv. ; Dr. Karl STRUPP, *Urkunden zur Geschichte des Völkerrechts*, Gotha, 1911, t. II, p. 72 et suiv. ; G. GIDEL, *Des effets de l'annexion sur les concessions*, Paris, 1904, p. 85 et suiv. ; H. Kelsen, *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts*, Tübingen, 1920, p. 26.

TRANSFORMATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

annexed another is not legally bound by any contracts made by the State which has ceased to exist... It is of course open to His Majesty's Government as an act of grace'. »

HIGH COURT OF JUSTICE, *The West Rand Central Gold Mining Company v. the King* ² : « There is no principle of international law by which after annexation of conquered territory the conquering State becomes liable in the absence of express stipulation to the contrary to discharge financial liabilities of the conquered State incurred before the outbreak of war... When making peace the conquering sovereign can make any conditions he thinks fit respecting the financial obligations of the conquered country and it is entirely at his option to what extent he will adopt them. »

Les partisans de cette théorie négative admettent que la reprise par l'État acquéreur de la charge de la dette publique du territoire acquis est motivée par *la justice* envers les créanciers ou envers l'État qui a perdu une partie de son territoire ; mais ils affirment que la succession des dettes ne repose sur aucune base juridique.

1. La prise en charge des dettes des îles Fiji (Océanie) par l'administration britannique a été considérée par l'Angleterre comme un *act of grace* ; v. à ce sujet MOORE, *Digest Internat. Law*, v. I, p. 350.

Lors de l'annexion du Transvaal, le 12 avril 1877, Sir Th. Shepstone publia au nom de la Grande-Bretagne une proclamation qui déclarait entre autres choses : « All bona fide concessions and contracts with governments, companies, or individuals by which the state is now bound, will be honourably maintained and respected, and *the payment of the debts of the State must be provided for* » (v. *British and foreign State papers*, vol. LXVIII, p. 140). Toutes les réclamations *bona fide* furent satisfaites « avec une largesse extrême » sur les fonds fournis par le Parlement impérial (South Africa, 1878, Cmd. 2144). V. aussi *Annuaire de l'Institut de droit international*, t. II, p. 279 et suiv.

Aux termes du traité du 3 août 1881, conclu à *Pretoria* entre la GRANDE-BRETAGNE et l'État du TRANSVAAL (M. N. R. G., 2^e sér., t. X, p. 172), il fut stipulé (art. X) : « The Transvaal State will be liable for the balance of the debts for which the (old) South African Republic was liable at the date of annexation... which debts will be a first charge on the revenues of the State. The Transvaal State will, moreover, be liable for the lawful expenditure lawfully incurred for the necessary expenses of the province since annexation, which debt... will be a second charge upon the revenues of the State. » (v. aussi M. N. R. G., 2^e sér., t. VIII, p. 213, et Cmd. 3098, 1882).

Traité de *Londres*, 27 février 1884 (M. N. R. G., 2^e sér., t. X, p. 180 et suiv.), art. V : « The South African Republic will be liable for any balance which may still remain due of the debts for which it was liable at the date of annexation... which debts will be a first charge upon the revenues of the Republic. The South African Republic will moreover be liable for... which will be a second charge upon the revenues of the Republic. »

Après l'annexion du Transvaal et de la République d'Orange par la Grande-Bretagne en 1901-1902, leurs dettes publiques furent assumées par l'administration britannique (v. FAUCHILLE, *loc. cit.*, t. I, p. 1-re, p. 379).

2. Kings bench division, 21, *Times Law Reports*, 1905, p. 562; v. aussi INHÜLSEN, *Die Haftung des annectierenden Staates für die Schulden des annectierten Staates. Ein Beitrag eines englischen Gerichtes zum Völkerrecht*, Archiv für öffentliches Recht, 1906, t. XX, p. 139 et suiv. ; v. aussi *Zeitschrift für Völkerrecht*, t. I, p. 98 et suiv.

64

BASES JURIDIQUES DE LA SUCCESSION DES DETTES

W. E. HALL¹ : « No doubt, the debt of a state, from which another séparâtes itself, ought generally to be divided between the two proportionately to their respective resources as a matter of justice to the creditors, because it is seldom that the value of their security is not affected by a diminution of the state indebted to them, but the obligation is a moral, not a légal one. »

W. SCHÖNBORN² : « Verlangt in der Tat zwar kein Rechtssatz des Völkerrechts, wohl aber die Billigkeit vom Zessionar die Uebnahme eines Anteils an den Schulden des Zedenten... »

P. KAZANSKI³ : « Il n' y a aucune raison juridique pour affirmer qu' une partie du territoire enlevée est suivie par une portion de la dette générale de l'État... Il serait juste, certainement, de toujours répartir les dettes générales de l'État entre l'État qui a perdu une province et celui qui l'a acquise, ou entre l'État et la province devenue État, mais en droit cela n'est pas obligatoire... »

Dans le même sens, COUR D'APPEL de Florence, 23 octobre 1871, *Waller c. Ministère de la Guerre*⁴.

Gh. Ch. HYDE⁵ fait au sujet de telles constatations la remarque suivante : « When it is perceived that a moral obligation rests upon a State to accept a burden there is at once apparent a solid reason for the claim that practice should shape itself accordingly and evolve a rule of law stamping évasion with an illégal character. »

Les principaux arguments des partisans de la théorie négative sont les suivants :

1. — LES ARGUMENTS TIRÉS DE LA NATURE SOUVERAINE DE L'ÉTAT

L'État acquéreur d'un territoire n'entre pas en possession des droits souverains de l'ancien État, mais exerce seulement, sur le territoire acquis, ses propres droits souverains. Il en découlerait que l'État acquéreur ne serait pas tenu à prendre à sa charge aucune des obligations de l'ancien État⁶.

FRANCE. Exposé des motifs de la loi du 6 août 1896⁷ (annexion du Madagascar) : « Les principes de la succession des États n'étaient pas, à proprement

-
1. *A treatise on international law*, 7^e éd., par A. Pierce HIGGINS, Oxford, 1917, p. 95, note; v. aussi J. WESTLAKE, *International law*, Cambridge, 1910, part I, Peace. Continuity of States through changes of government, p. 58, of territory, p. 59 et suiv.
 2. *Loc. cit.*, p. 58 ; v. aussi p. 107, 115, 118.
 3. *Manuel de droit international public et privé* (en russe), Odessa, 1904, p. 34 et 35.
 4. *Monitore dei tribunali*, 1872, p. 143, cité dans le *Mémorandum of oral argument of the United States, Hawaiian claims*, American and British Claims Commission, 1925, p. 20-21.
 5. *International law*, vol. I, p. 205.
 6. K. GAREIS, *Institutionen des Völkerrechts*, 2^e éd., 1901, p. 60 et suiv. ; A. ZORN, *Grundzüge des Völkerrechts*, 2^e éd., 1903, p. 32 et suiv., 77 et suiv., 152 et suiv.
 7. DE CLERCQ, t. XX, p. 585, v. aussi M. N. R. G., 2^e sér., t. XXI, p. 755 et suiv. ; v. aussi MIGNARD, *Étude sur l'établissement de la domination française à Madagascar*, Paris, 1900, p. 62 et suiv.

65

TRANSFORMATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

parler, obligatoires pour le nouveau souverain, puisqu' il *ne tenait que de lui*» même sa souveraineté sur le pays absorbé ¹ ».

A. RIVIER ² distingue le cas où « l'incorporation s'opère en vertu d'un acte où l'État absorbé a figuré comme partie contractante » et le cas où elle résulte d'une subjugation : « dans le premier cas. il y a lieu d'appliquer le principe que nul ne peut transférer plus de droits qu'il n'a lui-même et dès lors les dettes de l'annexé doivent incomber à l'annexant ; dans le second cas, le conquérant n'étant point lié par un traité, et *ne tenant que de lui-même sa souveraineté sur le pays absorbé*, peut disposer de sa conquête librement ».

Déjà Hugo GROTIUS avait établi ³ : «Sicut autem res quae singulorum fuerant, jure belli iis acquiruntur, qui eos sibi subjiciunt, sic et res universitatis eorum fiunt qui sibi subiiciunt universitatem, si ipsi velint... Ergo et incorporalia jura, quae universitatis fuerant fient victoris quatenus velit. »

W. SCHÖNBORN distingue les deux cas suivants : « Gebietsabtretungen durch Vertrag (Zession)⁴ » et « Gebietsübergänge, die nient auf völkerrechtlichem Vertrag beruhen ⁵ ». Dans ce dernier cas, « ist der Sukzessor von vornherein völkerrechtlich freier gestellt ; es gelten für ihn in der freien Betätigung seiner Staatsgewalt grundsätzlich alle jene Beschränkungen nicht, die bei Zessionen nur durch den Zessionsvertrag für ihn begründet werden können ⁶ ».

La RUSSIE a adopté cette manière de voir au *Congrès de Berlin* de 1878, séance du 10 juillet" : CARATHÉODORY Pacha lit la motion suivante : « La Russie assumera la part de la dette publique ottomane afférente aux territoires qui sont annexés

au territoire russe en Asie ». « Le comte SCHOUVALOFF répond qu'il se croyait fondé à considérer comme admis que s'il y a répartition de dettes pour les territoires qui se détachent par voie d'arrangement, de donation ou d'échange de la con-

1. CLUNET, 1896, p. 921. Toutefois, il convient de noter que le refus d'assumer certaines dettes de Madagascar a été inspiré par des considérations d'ordre pratique. Le ministre des Colonies déclarait au Conseil d'État : « L'impossibilité de déterminer le caractère authentique ou non des créances sur l'État malgache a été la raison déterminante de la décision prise par le gouvernement français de ne garantir que l'emprunt de 1886. » Conseil d'État, *Recueil des arrêts*, rédigé par M. N. PANHARD, t. LXXIV, 2^e sér., 1904, 5 août 1904, 4361, Dame

Ravero, p. 663.

Sous ce rapport, il convient de noter les faits suivants. La république d'*Haïti* a suspendu, en 1876, le service de sa dette, le gouvernement ayant décidé de faire au préalable une enquête sur tous les engagements contractés par le gouvernement déchu. Par décret du 9 juillet 1877, le gouvernement a reconnu la légalité de l'emprunt de 1875 (A. COURTOIS fils, *l. c.*, p. 211). L'État d'ALAGOAS (Brésil) a émis le 27 octobre 1905 un emprunt de £ 500,000 destiné à être placé à Londres et à Paris. En fait, les représentants du gouvernement dudit État en Europe ont émis frauduleusement des titres de cet emprunt pour une somme beaucoup plus considérable. A la suite de quoi l'État d'Alagoas suspendit, en juillet 1914, le service de cet emprunt (*L'Information financière*, 14 octobre 1921, n° 239 ; ASSOCIATION NATIONALE DES PORTEURS DES VALEURS MOBILIÈRES, *Annuaire*, 1915-1920, p. 70 et suiv.).

2. *Principes du droit des gens*, Paris, 1896, t. I, p. 74.

3. *De jure belli ac pacis*, l. III, c. VIII, § IV.

4. *Loc. cit.*, p. 25 et suiv.

5. *Loc. cit.*, p. 62.

6. *Loc. cit.*, p. 62.

7. *Protocole n° 17 du Congrès de Berlin sur les affaires d'Orient*, DE CLERCQ,

t. XII, p. 300.

5

66

BASES JURIDIQUES DE LA SUCCESSION DES DETTES

trée dont ils faisaient partie intégrante, il n'y en a point là où il y a une conquête. S. Exc. ajoute que *la Russie est conquérante* en Europe et en Asie. Elle n'a rien à payer pour les territoires et *ne saurait être en rien solidaire de la dette*

turque. Le prince GORTCHAKOFF déclare opposer à la demande de Carathéodory Pacha le refus le plus catégorique et ne peut même dissimuler l'étonnement qu'elle lui inspire. Le président, en présence de l'opposition des plénipotentiaires de Russie, ne peut que reconnaître l'impossibilité de donner suite à la proposition ottomane ».

Par contre, l'AMERICAN AND BRITISH CLAIMS TRIBUNAL ¹ n'admet pas, comme de juste, pareille distinction : « We do not see any valid reason for distinguishing termination of a légal unit of international law through conquest from termination by any other mode of merging in. or swallowing up by, some other légal unit. »

Cet argument, à savoir que le nouvel État, en acquérant un territoire, y exerce ses propres droits souverains, mais n'entre pas en possession de ceux de l'ancien État et, par conséquent, ne prend pas à sa charge les obligations de l'ancien État, affirme ou trop ou trop peu.

En effet, prenons le cas d'une transformation *politique* et non territoriale : une république remplacée par une monarchie, etc. Le pouvoir suprême de l'État est souverain, et les sources de la souveraineté des différents pouvoirs sont dans le cas donné différentes. Le nouveau pouvoir souverain, celui d'un roi ou d'un empereur, tire son origine de la « grâce de Dieu », tandis que l'ancien pouvoir souverain, appartenant au président de la République et au Parlement, procédait de la « volonté du peuple ». Dans notre cas, par conséquent, on pourrait affirmer que le nouveau pouvoir n'est pas le successeur du précédent, puisqu'il n'exerce pas les droits hérités de l'ancien, mais les siens propres, et que, par conséquent, il n'est pas juridiquement tenu à assurer les dettes d'État contractées par l'ancien gouvernement. D'autre part, si, à un gouvernement républicain, ayant gouverné un pays « par la volonté du peuple », succède un « empereur des Français ² », un « roi des Français », etc., celui-ci serait responsable des dettes de la république, les deux pouvoirs ayant une origine commune. Il résulterait donc de cette théorie que le principe absolument

1. *Hawaiian claims*, n° 84, *Award*, 10 novembre 1925. La Grande-Bretagne a, notamment, affirmé que les engagements de l'État annexé ne passent pas à la charge de l'État annexant au cas où il y a eu conquête (requête du citoyen américain *R. E. Brown* envers le gouvernement de la République sud-africaine, claim n° 36), mais passent à sa charge au cas où il y a eu cession volontaire (requêtes des citoyens anglais envers le gouvernement du Hawaï, claim n° 84).

2. *Senatus-consulte organique* du 28 floréal an XII (18 mai 1804), art. 1 : « Le gouvernement de la République est confié à un empereur, qui prend le titre d'empereur des Français » (DALLOZ, Répertoire, t. XVIII, v° *Droit constitution-*

nel, p. 318-319) ; v. aussi constitution BELGE du 7 février 1831, art. 25, 29 et 78 ; constitution du DANEMARK, 5 juin 1849 (28 juillet 1866), art. 11.

67

TRANSFORMATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

indiscutable — à savoir que le pays, la nation est responsable des dettes d'État nonobstant le changement éventuel du pouvoir suprême de l'État — se trouverait écarté en raison d'arguments tirés de la nature souveraine de ce pouvoir.

D'après le juriste soviétique M. J. GOURVITCH ¹, la révolution n'annule pas les engagements de l'État seulement dans le cas où le régime politique du pays — bouleversé par la révolution — était basé sur «la souveraineté de l'État », ce qui n'a pas lieu dans une monarchie absolue, où l'autorité étatique porte pour ainsi dire un caractère personnel.

Prenons le cas où il ne s'agit même pas d'une transformation de l'État et supposons simplement que l'État en question, qui n'a subi aucune transformation, ni politique ni territoriale, répudie ses dettes. On pourrait aussi appliquer à ce cas, avec le même succès, la thèse de la souveraineté du pouvoir suprême de l'État : personne n'aurait le droit d'exiger du pouvoir souverain le paiement d'une dette d'État que ce pouvoir a annulée en vertu de ses droits souverains. On en viendrait donc à conclure, non seulement que les actes d'un pouvoir souverain ne sauraient être contestés par voie de justice ordinaire et que celui-ci ne saurait être juridiquement contraint à quoi que ce fût, mais aussi que tout ce qui relève du pouvoir souverain serait juridiquement légitime et juste, puisque ce pouvoir est la source même du droit.

Dans ces conditions, quelle valeur logique et juridique a, pour la question qui nous intéresse, la conception du pouvoir souverain? Celle-ci peut être, en effet, alléguée comme fondement juridique, aussi bien pour contester la succession de la dette publique au cas d'une transformation territoriale, que pour reconnaître légitime la répudiation des dettes d'État contractées par ce même pouvoir.

Le problème de la succession des dettes d'État embrasse le cas de transformation politique et celui de transformation territoriale de l'État. Si le principe de la succession des dettes est considéré comme établi pour le premier cas, il ne saurait ne pas l'être pour le second. Réciproquement, si, pour le second cas, le principe de la succession est rejeté sur la foi des considérations ci-dessus exposées, il doit l'être également pour le premier cas. L'un et

l'autre relèvent, en effet, comme tout le problème de la succession des dettes, d'un seul et même fait : le changement du pouvoir suprême sur tout ou partie du territoire grevé de dettes.

1. *Les prétentions de l'Entente envers la Russie à la lumière du droit international*, Le droit soviétique, Moscou, 1923, n° 265 (en russe), p. 36-37, cité chez M. MIRKINE-GUETZEVITCH, *La doctrine soviétique du droit international*, R. G. D. I. P., 1925, p. 324.

68

BASES JURIDIQUES DE LA SUCCESSION DES DETTES

2. — LES ARGUMENTS TIRÉS DE LA NATURE DES DETTES D'ÉTAT

a) *Dettes d'État générales*

Certains partisans de la théorie négative prétendent que les dettes d'État générales sont des dettes *personnelles* de l'État qui les a contractées et ils en déduisent que, lors d'une transformation territoriale de l'État, la dette reste à la charge de cet État amoindri dans la mesure où celui-ci conserve sa personnalité politique, malgré avoir subi une perte territoriale.

W. E. HALL : « The general debt of a State is a *personal* obligation ¹. » « With the rights which have been acquired, and obligations which have been contracted, by the old state as *personal* rights and obligations the new State has nothing to do. The old State is not extinct ². »

G. JÈZE : « L'État démembré ou annexé a contracté *personnellement* la dette ; il a pris l'engagement solennel d'en assurer le service, quoi qu'il arrive. Sans doute, il a compté sur le produit des impôts à retirer de l'ensemble du territoire. Le démembrement en cas d'annexion partielle diminue les ressources avec lesquelles il croyait pouvoir payer sa dette. Mais, juridiquement, l'obligation de l'État débiteur ne peut pas être touchée par les variations dans l'étendue de ses ressources ³... » « Les créanciers qui prêtent leur argent à un État font confiance *personnellement* à l'État emprunteur, ils courent le risque d'un changement de souveraineté politique internationale. Toute créance comporte un aléa. Dans les créances contre un État, l'aléa consiste dans la disparition totale ou partielle de l'État ⁴... » « Les contribuables de l'État démembré, malgré la réduction de l'étendu territoriale et des ressources, restent tenus de l'obligation primitive ⁵. »

Un argument analogue pourrait tout aussi bien être appliqué en cas de transformation politique de l'État.

M. KOROVINE, de l'Institut du droit soviétique, est d'avis ⁶ que la succession des dettes n'a pas non plus lieu en cas de transformation politique ; il y avait des dettes *personnelles* de l'ancien gouvernement, elles sont pour le nouveau « res inter alios acta ».

Ou bien un tel argument est valable pour les deux cas de transformation, ou bien il ne l'est ni pour l'un ni pour l'autre.

Nous avons montré plus haut que les dettes d'État n'ont pas un caractère *personnel* (voir §§ 1, 8, 11) ; nous n'avons donc pas à nous arrêter davantage sur la discussion de cette thèse.

Certains partisans de la théorie négative admettent que dans le cas où l'ancien État a disparu complètement ses dettes doivent être assumées par les États acquéreurs de son territoire.

1. *Loc. cit.*, 7^e éd., p. 95, note ; de même J. WESTLAKE, *l. c.*, vol. I, p. 62.

2. *Ibid.*, p. 93.

3. *Le partage des dettes publiques au cas de démembrement du territoire*. Paris, 1921 (v. aussi dans la Revue de science et de législation financières, janvier-février-mars 1921), p. 11.

4. *Ibid.*, p. 12.

5. *Ibid.*, p. 17.

6. *Le droit international de l'époque transitoire*, Moscou, 1924 (en russe), p. 30, cité chez M. MIRKINE-GUETZEVITCH, R. G. D. I. P., 1925, p. 320.

69

TRANSFORMATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

L. OPPENHEIM ¹ : « The debts of the extinct state must be taken over by the absorbing State » — de même au cas où l'ancien État « breaks into fragments ». Au cas d'une annexion partielle — « it would only be just if the successor had to take over a corresponding part of the debt of its predecessor, but no rule of international law concerning this point can be said to exist ² ».

Au contraire, A. B. KEITH ³ se déclare « unable to discover any évidence for the rule except in the case of special treaty arrangements... » ; même au cas où l'État « broke up into fragments » il est enclin à penser « that neither would be under any légal obligation to meet the debt of the old State ».

L'opinion de KEITH est partagée par W. SCHÖNBORN ⁴.

A ce propos, il convient de faire les observations suivantes :
I. — En premier lieu, la conception même de l'ancien État, qui conserve sa personnalité politique après avoir subi une transformation territoriale, est assez vague. Quelles sont les limites de la transformation territoriale (montant de la population, dimensions et situation des territoires détachés, etc.), lesquelles, une fois dépassées, indiqueront que l'ancien État a cessé d'exister?

Ch. Ch. HYDE ⁵ : « There may be no extinction of the personality of a state by disintegration or dismemberment when a substantial portion of its territory amounting to as much as one quarter, one third or one half of its domain passes to a successor. »

En 1807, après la paix de Tilsit, la PRUSSE fut réduite à abandonner presque la moitié de son territoire ; elle n'en est pas moins restée l'État de Prusse ⁶. De même la SAXE en 1815 ⁷.

En 1830, le royaume des PAYS-BAS a perdu les provinces belges. La population de la Belgique comptait 3 millions et demi, celle de la Hollande 2 millions et demi ⁸. D'après l'opinion de PRADIER-FODÉRE ⁹, il y aurait là suppression de l'ancien État, comme résultat du démembrement. D'après l'opinion de FAUCHILLE ¹⁰, en 1830 l'État des Pays-Bas aurait cessé d'exister, s'étant divisé en deux États nouveaux, la Belgique et la Hollande. Au contraire, de l'avis de HUBER¹¹, « der verklei-

1. *International law, a treatise*, 3^e éd., London, 1920, vol. I, Peace, p. 148.

2. *Ibid.*, p. 151 ; de même BLUNTSCHLI, §§ 48 et 50, M. MOYÉ, *Le droit des gens moderne*, Paris, 1920, p. 100-101 et 108 ; v. aussi PRADIER-FODÉRE, *loc. cit.*, t. I, p. 276-277 ; P. FIORE, *Nouveau droit international*, 2^e éd., Paris, 1885, t. I, p. 316 ; G. JÈZE, *Partage*, p. 11-12 ; P. HEILBORN, *Völkerrecht* (J. KOHLER, *Encyklopädie der Rechtswissenschaft*, t. V), 1914, § 53, p. 551.

3. *The theory of State succession with special reference to english and colonial law*, Londres, 1907, p. 99.

4. *Loc. cit.*, p. 100.

5. *International law*, vol. I, p. 207.

6. PRADIER-FODÉRE, *loc. cit.*, t. I, p. 252.

7. MARTENS, *Traité de droit international*, t. I, § 68 ; RIVIER, *Principes de droit des gens*, t. I, p. 63-65. La Saxe possédait, en 1792, un territoire de 686 milles carrés ; en 1816, de 272 milles carrés seulement. V. A. WAGNER, *Finanzwissenschaft*, 2^e éd., III^e partie, livre I, Leipzig, 1910, p. 258.

8. Ch. SEIGNOBOS, *Histoire politique de l'Europe contemporaine, 1814-1896-* 6^e éd., 1921, p. 214.

9. *Droit international*, t. I, p. 251.

10. *Droit international*, t. I, p. 1-re, p. 380, BLUNTSCHLI, § 49.

11. *Loc. cit.*, p. 34.

70

BASES JURIDIQUES DE LA SUCCESSION DES DETTES

nerte Staat hat nicht aufgehört zu existieren ». De même, SCHÖNBORN suppose ¹ qu' en 1830 il y eut une simple rupture de lien (*Losreissung*) entre la Belgique et la Hollande.

L'ancien État cesse d'exister dans le cas où il subit une annexion totale, un morcellement (*Zerstückelung*) ou un démembrement (*Zergliederung*) total ; par contre, il conserve son existence lorsqu'il ne perd qu'une partie de son territoire par suite d'une cession, ou d'une séparation (*Losreissung, Verselbständigung*).

Mais quels sont les indices objectifs qui serviront à établir, dans chaque cas concret, s'il s'agit d'une cession ou d'un démembrement, d'une séparation ou d'un morcellement?

M. HUBER² : « Im konkreten Falle kann man bisweilen zweifeln, ob es sich um Losreissung, somit um Teilnachfolge, oder Zergliederung, also Gesamtnachfolge handelt. Je nachdem sind die Rechtsnachwirkungen ganz verschieden. Eine blosse Losreissung ist da anzunehmen, wo der selbständig gewordene Teil sehr unbedeutend ist im Verhältnis zum übrigen, oder wo er bereits entweder territorial, wie Kolonien, abgesondert war oder schon Autonomie genoss. Aber auch dann ist auf Losreissung zu schliessen, wenn durch Revoltierung eines Teils der engeren Staatsbevölkerung ein Neustaat entsteht. »

A ces questions, on ne peut quelquefois donner qu'une réponse fondée sur des bases arbitraires ou de pure forme.

L'ITALIE a été considérée par GABA³, HUBER⁴ et autres, comme l'État de la Sardaigne agrandi; par FIORE⁵, HOLTZENDORF⁶, KIATIBIAN⁷, L. RENAULT⁸ ANZILOTTI⁹ et autres, comme un État nouveau.

La TURQUIE, réduite après la guerre générale à abandonner plus de la moitié de son territoire et de sa population d'avant-guerre, a soutenu, dans l'arbitrage de 1924 au sujet des annuités de la dette ottomane, que, loin d'être en droit identique à l'Empire ottoman, elle était elle-même née du démembrement de ce dernier.

L'arbitre, M. E. BOREL, déclara à ce sujet ¹⁰ :
« La situation juridique de la Turquie n'est nullement identique à celle des

1. *Loc. cit.*, p. 84.

2. *Loc. cit.*, p. 34.

3. *Successione di stato a stato*, Turin, 1885, p. 377.

4. *Loc. cit.*, p. 37.

5. *Droit international*, trad. ANTOINE, t. I, p. 104.

6. *Handbuch des Völkerrechts*, t. II, p. 33.

7. *Conséquences juridiques de la transformation des États sur les traités*, Paris, 1892, p. 81.

8. SIREY, 1879, 2^e partie, p. 145-146, note, Cour de Paris, 1^{er} décembre 1879, *Compagnie d' assurances maritimes la Moderazione c. Chambre d' assurances maritimes*.

9. *La formazione del Regno d'Italia nei riguardi del diritto internazionale*, Rivista di Diritto Internazionale, 1919.

10. *Sentence arbitrale*, p. 61-62. V. aussi, au sujet de la Yougoslavie. E. KAUFMANN, *Der serbisch-kroatisch-slowenische Staat, ein neuer Staat*, Zeitschrift für internationales Recht, t. XXXI, p. 212 et suiv. ; le TRIBUNAL ARBITRAL MIXTE ALLEMAND-YOUGOSLAVE statua le 27 avril 1922, dans l'espèce *W. Schumacher contre État allemand et État serbo-croato-slovène (Recueil des décisions des tribu-*

71

TRANSFORMATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

autres États intéressés. En droit international, la République turque doit être considérée comme continuant la personnalité de l'Empire ottoman. C'est à ce point de vue qu'évidemment le traité (de Lausanne de 1923) se place, preuve en soient, les articles 15, 16, 17, 18 et 20 qui n'auraient guère de sens si, aux yeux des Hautes Parties contractantes, la Turquie était un État nouveau, au même titre que l'Iraq ou la Syrie. La déclaration formelle, faite à Lausanne par M. Bompard (Actes de la conférence de Lausanne, 1^{re} série, t. III, p. 231), prouve que le point de vue auquel se place la Turquie n'a pas été admis par les autres puissances signataires du traité ».

Dans ce cas, par conséquent, M. Borel s'appuyait sur des indications formelles du traité et les déclarations des membres de la conférence.

2. — Quand même on pourrait établir d'une façon objective les conditions précises dans lesquelles « l'ancien » État conserve sa personnalité, malgré les pertes territoriales qu'il a subies, ces conditions n'en seraient pas moins sans valeur juridique dans la question de la succession des dettes.

En effet, ainsi que nous ayons montré plus haut (§§ 8, 9, 10), la succession des dettes d'État repose sur ce que le territoire de l'État débiteur est grevé de dettes conclues en son nom et pour son compte, et continue à l'être, nonobstant le changement de pouvoir suprême sur tout ou partie du territoire grevé.

Or, la succession de dettes d'État s'applique à tous les cas — à celui où l' « ancien » État amoindri continue d'exister sans avoir perdu sa personnalité politique, aussi bien qu'à celui où l' « ancien » État disparaît par suite de son annexion totale, de son morcellement ou de son démembrement. Ou bien le principe de la succession des dettes est valable dans l'un et dans l'autre cas, ou bien il ne l'est ni dans l'un ni dans l'autre, puisque, dans les deux cas, il repose sur le même fondement.

3. — Enfin, l'application de la règle ci-dessus exposée peut mener à l'absurde. Imaginons un État qui subit successivement une série de pertes territoriales. D'après la théorie en question, les portions de dettes afférentes aux territoires détachés ne passeraient pas aux nouveaux gouvernements de ces territoires, mais resteraient à la charge de l' « ancien » État amoindri. Ce n'est que dans le cas de l'annexion définitive de ce qui reste de cet État, que sa dette totale, éventuellement très grande, et qui a pu grever auparavant un territoire beaucoup plus grand, passerait au dernier État annexant.

b) Dettes d' État spéciales

Certains partisans de la théorie négative admettent la remise à

naux mixtes institués par les traités de paix, t. II, p. 608 et suiv.), que ce dernier État ne doit pas être considéré comme un nouvel État dans le sens que donnent à ce terme les traités de paix.

V

BASES JURIDIQUES DE LA SUCCESSION DES DETTES

la charge du territoire détaché des dettes dites *spéciales* (*relatives, locales*) conclues pour les besoins de ce territoire.

P. PRADIER-FODÉRE¹ : « ... le nouvel État n'est pas tenu en général des obligations non *locales* de l'État dont il s'est détaché... *C'est ainsi qu' aucune portion de la dette française n' a été imposée à la province d'Alsace-Lorraine que la France a été contrainte par le sort de la guerre de céder à V Allemagne en 1871.* »

P. FIORE² : « Le gouvernement cessionnaire succède aux droits et aux obligations résultant des contrats régulièrement stipulés par le gouvernement cédant dans un but *d' intérêt public relatif au territoire cédé* ³. »

W. E. HALL⁴ : « The new State is not liable for the general debt of the parent State, but is saddled with *local obligations... local debts... debts contracted for local objects... are binding upon it...* »

W. SCHÖNBORN⁵ : « Besonders naheliegend und häufig ist die Uebernahme solcher Staatsschulden, die der Zedent *im speziellen Interesse des abgetretenen Gebiets* gemacht hat, z. B. für den Bau eines Kanals oder einer staatlichen Eisenbahn im Kolonialgebiet... Die Praxis ist hier in der Tat eine so konstante, dass man vielleicht einen sich entwickelnden Gewohnheits-Rechtssatz des Völkerrechts annehmen könnte. »

Traité PRUSSE-SCHWARZBOURG-SONDERSHAUSEN, 15 juin 1816⁶, art. IV : « Seules les dettes et charges *locales* suivent les districts et lieux cédés... »

Même disposition — PRUSSE-SCHWARZBOURG-RUDOLSTADT, 19 juin 1816⁷, art. III.

Il faut bien spécifier que par dettes *locales, spéciales* ou *relatives* on n'entend pas les dettes des communes ou des provinces, mais les dettes d'État contractées dans l'intérêt d'une province.

H. APPLETON⁸ : « On entend par dettes relatives à la province cédée, non pas les dettes provinciales, mais celles que l'État lui-même a contractées dans l'intérêt exclusif de la province... »

M. HUBER⁹ : « Bezügliche Schulden... Schuldner ist der Gesamtstaat, getilgt werden sie aus den allgemeinen Staatsmitteln. Nur ihr Zweck ist ein anderer... »

Cette théorie est fort contestable.

En effet, s'il arrive qu'avant la séparation d'un territoire toutes les dettes contractées pour les besoins spéciaux de ce territoire soient amorties ou, au contraire, que toutes les dettes soient

1. P. PRADIER-FODÉRE, *Traité de droit international public européen et américain, suivant le progrès de la science et de la pratique contemporaines*, Paris, 1885, t. I, p. 274-275.

2. *Droit international*, 2^e éd., 1885, t. I, p. 313.

3. De même RIVIER, *l. c.*, t. I, p. 70, 72 ; CALVO, 4^e éd., t. I, § 101, t. IV, § 248 ; WESTLAKE, vol. I, p. 62 ; v. aussi LAWRENCE-WHEATON, *loc. cit.*, p. 53, 54.

4. *International law*, 7^e éd., p. 94, *Idem*, note, p. 100 : « Writers confuse local with général debt and elevate into a legal rule the admitted moral propriety of taking over under treaty, the general debt in the proportion of the value of the territory acquired. »

5. *Loc. cit.*, p. 59.

6. M. N. R., t. IV, p. 229.

7. M. N. R., t. IV, p. 236.

8. *Loc. cit.*, p. 156.

9. *Loc. cit.*, p. 96.

73

TRANSFORMATION TERRITORIALE DE L ETAT

amorties, sauf celles utilisées pour le territoire détaché, il pourrait en résulter que dans le premier cas le territoire détaché serait, d'après cette théorie, tout à fait libéré de la participation aux dettes ; dans le deuxième cas, au contraire, toute la dette lui serait imputé en totalité et l'ancien État amoindri en serait entièrement libéré.

D'autre part, il est évident que cette nature « spéciale » de l'emprunt peut être un fait du hasard ou une pure apparence.

Même du point de vue formel, on ne peut pas toujours établir avec précision : a) la destination de chaque emprunt particulier au moment où il est conclu ; b) le caractère de son utilisation effective ; c) le lieu auquel la dépense respective doit être imputée — lieu physique, par exemple, celui où l'on pose les rails d'un chemin de fer ; lieu stratégique ou économique — dans l'intérêt duquel on a posé les rails dans tel ou tel endroit ; d) si telle ou telle dépense a effectivement servi les intérêts du territoire en question.

Ch. Ch. HYDE ¹ : « The distinction frequently laid down between the general and local debts of a contracting State has no always served a useful purpose for it has tended, in the case of the former, to encourage an assumption unduly favorable to the new sovereign, and in that of the latter, to suggest the imposition of an unjust or excessive burden. In neither case has it reflected closely the practice of States. »

En général, avec le principe moderne de l'unité des ressources budgétaires et de la centralisation des fonds de l'État (*Budget-und Kasseneinheit*), la destination spéciale de l'emprunt donné n'a aucune importance de principe. En effet, si les sommes provenant d'un emprunt sont destinées ou dépensées pour tels ou tels besoins spéciaux et locaux, ce n'est que parce que les revenus ordinaires d'un exercice budgétaire donné ne suffisaient pas pour *toutes* les dépenses de l'État (y compris celles nécessitées par lesdits besoins locaux). C'est pour combler ce *déficit général* que l'État a contracté cet emprunt, commandé tant par l'existence d'une dépense « spéciale » que par l'existence d'autres dépenses de l'État.

H. APPLETON ² : « Quand un pays comme la France emprunte quelques centaines de millions..., c'est pour cent objets différents : combler un déficit du budget, faire des travaux publics sur dix points du territoire à la fois, transformer un armement, faire les premiers frais d'une colonisation, etc., etc. Qui pourrait dire si cet emprunt est contracté dans l'intérêt général, ou si telle ou telle partie du territoire en retire un avantage exclusif ? »

Les sommes employées pour des besoins bien déterminés des territoires particuliers ont pu être prises sur les ressources du *budget général* et, *en principe*, il est impossible de séparer de l'en-

1. *Loc. cit.*, vol. I, p. 217.

2. *Loc. cit.*, p. 133.

semble de ces ressources celles qui proviennent spécialement des emprunts et qui ont été employées précisément pour les besoins dudit territoire.

Une distinction formelle serait-elle possible, par exemple à la suite de l'affectation des fonds empruntés à une dépense déterminée ¹, établie en vertu d'une loi ou par un contrat avec les créanciers, etc., — le fait même d'avoir employé des sommes déterminées provenant d'un emprunt déterminé pour un territoire déterminé ne signifierait encore rien. Il aurait pu en être autrement : le gouvernement aurait pu dépenser pour ce territoire les ressources du budget général et utiliser les sommes produites par cet emprunt pour un tout autre territoire ou pour ses besoins généraux.

Et surtout, cela n'a rien à voir avec la succession des dettes, fondée sur le principe d'après lequel celles-ci grèvent le territoire entier de l'État, indépendamment du lieu où sont utilisés les fonds provenant de l'emprunt en question (voir aussi § 13, *in fine*).

§ 12

THÉORIES QUI AFFIRMENT LE PRINCIPE

DE LA SUCCESSION DES DETTES D'ÉTAT

EN CAS D'UNE TRANSFORMATION TERRITORIALE

Les auteurs suivants sont, pour des motifs différents et sous réserves différentes, partisans de la théorie positive :

Traité de droit international : F. DESPAGNET, *loc. cit.*, 3^e éd., Paris, 1905, p. 123 et suiv. ; A. MERIGNHAC, *loc. cit.*, Paris, 1907, t. II, p. 496 et suiv. ; H. BONFILS-P. FAUCHILLE, *loc. cit.*, 6^e éd., Paris, 1912, p. 162 et suiv. ; R. FOIGNET, *loc. cit.*, 12^e éd., Paris, 1923, p. 111 et suiv. ; P. FAUCHILLE, *loc. cit.*, 8^e éd., Paris, 1922, t. I, p. 1-re, p. 315 et suiv. ; E. NYS, *Le droit international, les principes, les théories, les faits*, Bruxelles, 1912, t. II, p. 33 et suiv., p. 53 ; F. DE MARTENS, *Traité de droit international*, trad. par LEO, Paris, 1883, t. I, p. 368 et suiv. ; Ch. Ch. HYDE, *loc. cit.*, vol. I, p. 205 et suiv. ; WESTLAKE, *loc. cit.*, vol. I, p. 78 et suiv. ; ANZILOTTI, *Corso di diritto internazionale*, Rome, t. I, 1912, p. 294 et suiv. ; v. HOLTZENDORF, *Grundbegriffe des Völkerrechts* (Handbuch des Völkerrechts, t. II), Hamburg, 1885, p. 38 et suiv. ; A. v. BULMERINCQ, *Das Völkerrecht oder das internationale Recht*, 2^e éd. (H. MARQUARDSEN, Handbuch des öffentlichen Rechts, t.I), Freiburg in Br., 1889, p. 198 et suiv. ; A. HEFFTER-GEFFGKEN, *Das europäische Völkerrecht der Gegenwart*, 8^e éd., Berlin, p. 162 et suiv. ; E. ULLMANN, *Völkerrecht*, 3^e éd., Tübingen, 1908, p. 85 et suiv. ; F. v. LISZT, *Das Völkerrecht, systematisch dargestellt*, 6^e éd., Berlin, 1909, livre II, § 23 (12^e éd., 1925).

Monographies spéciales : R. SELOSSE, *loc. cit.*, p. 168 et *passim* ; H. APPLETON, *loc. cit.*, p. 105 et *passim* ; J. CABOUAT, *loc. cit.*, p. 176 et suiv. ; CORSI, *loc. cit.*, p. 41 et suiv. ; A. CAVAGLIERI, *loc. cit.*, p. 134 et suiv. ; M. HUBER, *loc. cit.*, p. 87 et suiv. ; G. JÈZE, *loc. cit.*, p. 17 (*in fine*).

1. G. JÈZE, *Cours. Théorie du crédit public*, p. 245-256.

75

TRANSFORMATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Voir aussi : F. MEILI, *Das internationale Zivil- und Handelsrecht*, t. II, p. 60 et suiv. ; IDEM, *Der Staatsbankrott und die moderne Rechtswissenschaft*, Berne, 1895, p. 13 et suiv. ; IDEM, *Die Rechtsstellung der Niederländisch-Südafrikanischen Eisenbahn-Gesellschaft*, Zurich, 1903, p. 23 et suiv. ; DALLOZ, v^o *Dettes publiques en droit international* ; Répertoire pratique de législation, de doctrine et de juris-

prudence, Paris, 1919, t. IV, p. 326 ; René VINCENT et Edouard PENAUD, Dictionnaire de droit international privé, v^o *Annexion et démembrement*, § 343-401, p. 138 et suiv. ; v. aussi les auteurs cités par ailleurs.

1. — THÉORIE REPOSANT SUR LE FAIT DE LA NON-DISPARITION

DE LA PERSONNALITÉ TERRITORIALE ET ÉCONOMIQUE DE L'ÉTAT

P. FIORE : « La personnalité internationale disparaît incontestablement, mais comme ni le territoire ni la population ne disparaissent, la personnalité territoriale et la personnalité économique de l'État éteint ne disparaissent pas non plus, et, par conséquent, on doit admettre que tout passe activement et passivement à son successeur qui est le continuateur de la personnalité économique et de la personnalité patrimoniale de cet État ¹. » « ... La puissance annexante doit prendre à sa charge la dette de la puissance annexée. En effet, la dette ne s'éteint pas avec l'État, car le patrimoine survit ². » « ... le peuple, le territoire et le patrimoine ne disparaissent pas avec l'État qui périt et il est dès lors rationnel que l'annexant acquiert activement et passivement tout ce qui appartient à l'État qui s'est éteint ³. »

P. HEILBORN ⁴ : « Dass Geldforderungen und Schulden des untergegangenen Staats ohne Weiteres auf den Nachfolger übergehen, erklärt sich aus dem Uebergang von Land und Leuten, das heisst den realen Faktoren, welche Reichtum und Credit des ursprünglichen Schuldners begründeten ».

Au sujet de cette théorie — que les auteurs en question évoquent en cas d'annexion totale de l'ancien État — il faut constater qu'en eux-mêmes ni la présumée « continuation de la personnalité économique et patrimoniale » de l'État, ni le transfert d'un pouvoir à un autre des « facteurs réels qui constituaient la fortune de l'ancien État » ne prouvent rien dans la question qui nous intéresse. En outre, cette manière de voir ne saurait être appliquée aux autres cas de transformation territoriale.

2. — THÉORIES REPOSANT SUR LE FAIT

QUE LES TERRITOIRES DE L'ÉTAT DÉBITEUR ONT PROFITÉ

DES EMPRUNTS QU'IL A CONTRACTÉS

H. BONFILS ⁵ : « L'État au profit duquel se réalise l'annexion doit supporter la part contributive du territoire annexé dans la dette publique de l'État cédant. Il est juste que l'État cessionnaire supporte une part des dettes dont, à des

1. *Le droit international codifié et sa sanction juridique*, trad. de l'italien, Paris, 1911, §137, p.141.

2. *Nouveau droit international public, suivant les besoins de la civilisation moderne*, 2^e éd., trad. par Charles ANTOINE, Paris, 1885, t. I, p. 311.

3. *Ibid.*, p. 317 ; le même ordre d'idées chez BLUNTSCHLI, *l. c.*, § 50 et 54 ; RIVIER, *l. c.*, t. I, p. 70 ; PRADIER-FODÉRE, t. I, § 160, p. 276.

4. *Völkerrecht* (J. KOHLER, Enzyklopödie der Rechtswissenschaft, t. V), 1914, § 53, p. 551 ; v. aussi P. HEILBORN, *Das System des Völkerrechts, entwickelt aus den völkerrechtlichen Begriffen*, 1896, p.. 229 et suiv. ; opinion analogue, GABBA, *loc. cit.*, p. 381 et suiv., 386 et suiv.

5. *Manuel de droit international public* 5^e éd., Paris, 1908, p. 117 ; opinion analogue R. FOIGNET, *loc. cit.*, p. 112.

76

BASES JURIDIQUES DE LA SUCCESSION DES DETTES

titres divers, directement ou indirectement, a *profité le territoire* dont il s'enrichit... »

N. POLITIS ¹ : « L'État qui contracte une dette soit par emprunt, soit autrement, le fait pour le bien général de la nation, *toutes les parties du territoire en profitent.* »

R. SELOSSE ² : «... ces dettes ont été contractées dans un but d'intérêt général et ont servi à réaliser des améliorations dont *les pays annexés ont profité* dans le passé et dont ils profiteront peut-être encore dans l'avenir... Il est juste alors... de lui rembourser la partie de la dette afférente à la province perdue. »

Comte L. A. KOMAROVSKY ³ : « Il est impossible de ne pas reconnaître comme tout à fait juste le transfert d'une partie de l'ancienne dette publique sur le territoire détaché, puisque la province annexée ou qui s'est séparée a incontestablement *participé* avant son détachement *aux profits de cet emprunt...* »

D'après cette théorie, les dettes *spéciales* ne doivent pas, comme les dettes générales, être réparties entre les parties du territoire démembré proportionnellement à leur force contributive, mais doivent être attribuées aux territoires dans l'intérêt desquels elles ont été contractées.

H. BONFILS ⁴ : « Si un État cesse d'exister en se divisant et se fractionnant en plusieurs États nouveaux, ceux-ci doivent, dans une proportion équitable, supporter chacun une portion des dettes intéressant l'État primitif dans son ensemble, et chacun d'eux aussi prendre à sa charge exclusive les dettes contractées dans l'intérêt exclusif de son territoire. »

En 1925. la Bulgarie a protesté contre sa participation à celles des dettes ottomanes qui « n'ont absolument aucun rapport avec les territoires de l'ancien Empire ottoman qui ont été ou se trouvent encore être sous la souveraineté de la Bulgarie et lesquelles n'ont jamais pu apporter un bénéfice quelconque à ces territoires. Tels sont, entre autres, les emprunts Bagdad, Soma-Panderma, Ho-deida-Sanaa, Irrigation de Koniah, Docks, arsenaux et constructions navales et l'emprunt 40 millions de francs Chemins de fer orientaux ⁵ ».

Cette théorie n'est pas exacte.

1. — Le fait que tels ou tels emprunts ont profité à tels ou tels territoires et la mesure dans laquelle ils leur ont profité sont tout à fait imprécis et, surtout, ne prouvent rien.

A ce sujet, il suffit de nous en rapporter à ce qui a été exposé dans le § 11.

Toutes les dettes contractées d'une façon régulière (§§ 1 et 5)

1. *Les emprunts d'État en droit international*, Paris, 1891, p. 111.

2. *Loc. cit.*, p. 168.

3. *Droit international* (en russe), Moscou, 1900, p. 45 ; v. aussi F. DE HOLTZEN-DORF, *Éléments de droit international public*, trad. par G. ZOGRAPHOS, Paris, 1891, §19, p. 67.

4. *Loc. cit.*, p. 126.

5. *Mémoire* présenté par le GOUVERNEMENT BULGARE dans l'arbitrage sur la répartition de la dette ottomane, éd. du Conseil de la dette ottomane, p. 9 et 12. Le même point de vue était exprimé à la conférence de Lausanne, 1922-1923, par la Bulgarie, la Grèce et l'Albanie. *Lausanne Conférence*, éd. anglaise (Cmd. 1814), Londres, 1923, p. 569, 570. Voir aussi Dr. Douchan MICHITCH, *La répartition de la dette publique ottomane et le royaume des Serbes-Croates-Slovènes*, Revue économique et financière de Belgrade, mai-juin 1925.

77

TRANSFORMATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

doivent être considérées, jusqu'à preuve du contraire, comme contractées dans les intérêts de l'État entier, de tous ses territoires (§6).

Ch. Ch. HYDE ¹ : « It is believed that in the formulation of a rule of law designed to promote justice and, therefore, to command général approval, it should be laid down first, that the duty of the new sovereign to bear a portion of the debt of the old should be dependent upon the benefit accruing to the territory transferred ; and secondly, that such benefits should not necessarily be deemed to be non-existent where the debt is general rather than local. »

2. — En fondant la succession des dettes sur les bénéfices que les emprunts ont procurés à chaque territoire en particulier, il faudrait répartir toutes les dettes (et non seulement les dettes spéciales), non pas en proportion de la force contributive de chacun des territoires particuliers, mais (en admettant que ce soit pratiquement possible) proportionnellement au montant des bénéfices que les emprunts particuliers ont procurés à chacun de ces territoires. Par conséquent, il pourrait en résulter un dommage injus-

tifié pour les créanciers, si les territoires particuliers se trouvaient surchargés par ces dettes.

3. — Si l'on fonde la succession des dettes d'État sur le bénéfice que les emprunts ont procuré aux territoires séparés, il faudra admettre, en conséquence, que l'ancien État, en cas de séparation d'un territoire donné, devra être indemnisé pour les dépenses qu'il aura faites pour ledit territoire, pour peu qu'il puisse démontrer qu'à défaut de ces dépenses, il n'aurait pas eu à contracter des dettes pour ses besoins généraux.

Il en résulterait que le territoire détaché devrait assumer un montant de dettes et (ou) payer à l'ancien État amoindri une somme qui puisse dédommager ce dernier de toutes les dépenses qu'il avait faites pour ce territoire, lesquelles, directement ou indirectement, l'avaient amené à contracter des dettes.

Au contraire, s'il a été détaché de l'État un territoire riche avec une population riche, et que les fonds provenant de tous les emprunts conclus par l'ancien État aient été employés aux besoins du territoire pauvre resté chez l'ancien État ; si, en outre, les revenus du territoire riche détaché ont toujours été en excédent sur ses dépenses, et que cet excédent ait été employé pour les besoins du territoire pauvre, le territoire riche détaché pourrait refuser d'assumer sa part de l'ancienne dette. Plus encore, il pourrait exiger le remboursement de toutes les dépenses que l'ancien État aurait faites pour le territoire pauvre avec les excédents fournis par le territoire riche. Il en résulterait une absurdité flagrante : les créanciers qui ont prêté à l'ancien État et qui ont un droit de

1. *Loc. cit.*, vol. I, p. 208.

78

BASES JURIDIQUES DE LA SUCCESSION DES DETTES

créance grevant tout son territoire, se trouveraient être créanciers du seul territoire pauvre et, plus pauvre serait ce territoire, plus il se trouverait grevé des prétentions du territoire riche détaché.

Alfred BILMANS, dans son article *The Russian State debts and the Baltic Republics* ¹, consacré à mon livre sur la répartition des dettes publiques, écrit :

« Mr. Sack includes in his calculations the amount of revenues which Russia every year extracted from Courland and Livonia... Now, if we multiply these amount by the number of years since 1721, when Russia began to exploit this country, if we add losses of capital, war losses and évacuation losses, than, true

enough, we get several billions of gold roubles (without reckoning interest) which represent the debt of Russia to Latvia. »

M. Bilmans reproduit ensuite plusieurs des tableaux statistiques de mon livre - et cherche à prouver, à l'aide de ces tableaux, que la Lettonie ayant toujours eu un excédent de revenus sur les dépenses, elle n'est par conséquent pas tenue à assumer une partie de la dette publique russe.

L'auteur ne s'aperçoit pas qu'en constatant avec moi ce fait, d'après mes données, il confirme précisément le contraire de ce qu'il veut prouver.

3. — THÉORIE REPOSANT SUR UNE CONSIDÉRATION DE JUSTICE ENVERS L'ANCIEN ÉTAT AMOINDRI

N. POLITIS ³ : «... d'un autre côté, il (l'État qui a contracté une dette) a compté, en contractant, qu'il aurait, pour rembourser sa dette, les ressources de ses différentes provinces, le produit de leurs richesses naturelles... ; si une province vient à lui être enlevée, ou à lui faire défaut, ce sera une perte de ressources sur lesquelles il a compté en partie pour rembourser sa dette, il n'est que juste alors... de lui rembourser la partie de la dette afférente à la province perdue. »

V. aussi plus haut les considérations de justice chez les partisans de la théorie négative, p. 14.

Il va de soi que la justice joue en général un grand rôle, mais, dans l'occurrence, elle ne prouve rien. En effet :

1. — Pourquoi faudrait-il, au point de vue juridique, que l'État annexant se comportât équitablement envers l'ancien État amoindri, le dédommageât de la perte d'une partie de son territoire en le déchargeant d'une partie de l'ancienne dette, alors que l'État annexant peut, en même temps, lui imposer une indemnité de guerre, etc.?

2. — Pourquoi cette justice se bornerait-elle à le décharger d'une part proportionnelle de la dette et ne tiendrait-elle pas à le dédommager de toute la valeur du territoire détaché, de toutes les propriétés de l'État se trouvant sur ce territoire et de toutes sortes de dépenses et de sacrifices que les territoires restés chez

1. *The Latvian Economist*, 1925, n° 1.

2. A. N. SACK, *loc. cit.*, p. 52-61.

3. *Loc. cit.*, p. 111.

TRANSFORMATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

l'ancien État avaient éventuellement supportés pour les territoires détachés durant tout le temps de leur vie commune?

3. — Pourquoi cette justice se traduirait-elle par la remise à la charge de l'acquéreur d'une partie de l'ancienne dette et non par un paiement au comptant, etc., de la part de celui-ci à l'ancien État amoindri ?

Aux termes du traité du 4 juin 1878 ¹, la GRANDE-BRETAGNE obtenait de la TURQUIE l'île de *Chypre* « to be occupied and administered by England » (art. 1) ; aux termes du traité du 1^{er} juillet 1878 ², elle s'engageait « to pay to the Port whatever is the present excess of revenue over expenditure in the island... ». Le montant de la somme à payer fut fixé par la suite à 92,800 livres, destinées à compenser la Sublime Porte « for the actual loss of its revenue from the Island ³ ».

Traité *Guadalupe-Hidalgo*, 2 février 1848, ÉTATS-UNIS-MEXIQUE ⁴, art. XII : « In considération of the extension acquired by the boundaries of the United States, as defined in the fifth article of the present treaty, the government of the United States engages to pay to that of the Mexican republic the sum of 15 millions of dollars. »

Ce traité spécifie que les États-Unis payent au Mexique précisément en raison de l'extension des frontières territoriales des États-Unis aux dépens du Mexique. Dans les autres traités, les paiements sont motivés par le transfert à l'annexant des domaines de l'État, etc. (v. Annexes).

La théorie de l'enrichissement sans cause, *nemo locupletari potest cum alterius iactura* ⁵ se rapproche de celle que nous venons d'exposer et soulève les mêmes objections.

§ 13

LA SUCCESSION DES DETTES D'ÉTAT

ET LA QUESTION DES RAPPORTS JURIDIQUES

ENTRE L'ANCIEN ÉTAT AMOINDRI

ET LES ÉTATS SUCESSEURS OU CESSIONNAIRES

Les deux théories ci-dessus exposées (§ 12, 2 et 3) reposent toutes deux sur des prémisses erronées, à savoir que la succession

des dettes publiques est fondée sur des rapports juridiques entre États : l'ancien État, dont une partie du territoire a été détachée, et le nouvel État cessionnaire ou successeur. D'après cette doctrine, l'ancien État amoindri aurait envers l'État acquéreur du territoire détaché des prétentions relatives au transfert à sa charge d'une part de l'ancienne dette, en raison de la première (§ 12, 2) et (ou) de la deuxième (§ 12, 3) considération.

G. JÈZE ⁶ : « Au cas où l'annexion n'est pas totale, au cas de démembrement partiel... après l'annexion, comme avant, les porteurs de titres n'ont qu'un seul débiteur, à savoir : l'État qui a émis l'emprunt... Pour employer les termes juri-

1. M. N. R. G., 2^e sér., t. III, p. 272.
2. M. N. R. G., 2^e sér., t. III, p. 275.
3. *Third report of the Committee on national expenditure*, 1922 (Cmd. 1589), p. 8.
4. M. N. R. G., t. XI, p. 387 ; t. XIV, p. 7.
5. CAVAGLIERI, *l. c.*, chap. III, p. 109 et suiv., 134 et suiv.
6. *Partage*, p. 13.

80

BASES JURIDIQUES DE LA SUCCESSION DES DETTES

diques, le droit de poursuite des créanciers reste ce qu'il était avant le démembrement ; seule la contribution de l'État successeur et de l'État démembré est touchée : c'est *un rapport juridique d'État à État* ».

M. HUBER établit le principe de la succession des dettes d'État sur ce que « die Staatsschuld ist eine publizistische Reallast... eine Reallast von Staat zu Staat, nicht von Gläubiger zu Staat... ». « Der Cedent hat eine Forderung an den Cessionar auf Uebernahme eines Teiles der Schulden ¹. »

Traités des Puissances avec la BELGIQUE du 15 novembre 1831 ² et du 19 avril 1839 ³, annexe, art. 13, § 4 : « Moyennant la création de ladite somme de rentes annuelles de 8,4 mill. (resp. 5 mill.) de florins, la Belgique se trouvera déchargée envers la Hollande de toute obligation du chef du partage des dettes publiques du Royaume-Uni des Pays-Bas. »

Cette doctrine est fort contestable.

Avant tout, il faut constater que la question des rapports entre l'ancien État amoindri et les États cessionnaires ou successeurs ne peut être posée que dans le cas où l'ancien État continue

d'exister ; en cas où il viendrait de disparaître, il faudrait donc chercher une autre base, à savoir les droits des créanciers afférents aux territoires grevés de dettes, base qui, nous l'avons montré plus haut (§§ 8, 9, 10), couvre tous les cas possibles de succession des dettes d'État.

Même dans les cas où la question des rapports juridiques entre les États peut être posée, il serait erroné de baser sur ceux-ci le principe de la succession des dettes publiques, et cela tant pour des considérations de principe que de fait.

a) *Considérations de principe.* — L'État souverain n'a, comme tel, envers un autre État ni créances, ni obligations *financières*, dans la mesure où celles-ci ne reposent pas sur des rapports contractuels entre ces États. Il est vrai que la latitude qu'a l'ancien État de demander à l'État cessionnaire ou successeur d'assumer une part de l'ancienne dette incombant à ce dernier ou de rembourser à l'ancien État la part respective des dépenses afférentes au service de l'ancienne dette peut trouver un appui dans le droit usuel international (v. p. 86) et dans le principe de l'équité. Mais cela ne suffit pas pour établir une règle de droit.

Quand même la justice dans ce règlement des comptes entre États aurait un caractère de règle du droit international, elle ne saurait être confondue avec le principe de la succession des dettes d'État, celui-ci étant basé sur les droits des *créanciers* afférents aux territoires grevés de la dette d'État.

b) *Considérations de fait.* — Quelle signification pratique aurait pour l'État en question un tel respect de la justice à son égard en

1. *Loc. cit.*, p. 88.

2. DE CLERCQ, t. IV, p. 146 ; M. N. R., t. XI, p. 390 et suiv.

3. DE CLERCQ, t. IV, p. 470 ; M. N. R., t. XVI, p. 788 et suiv.

matière de dettes publiques, du moment que l'État acquéreur peut, en même temps, « légalement » et sans contredire le droit international, lui imposer une contribution, s'emparer, en vertu du droit de guerre, de ses biens, etc.

Ainsi, si l'on prend pour base de notre problème les rapports entre États, la question des dettes perd toute signification réelle.

En effet, l'indemnité de guerre d'un montant arbitraire imposée par le vainqueur peut tout à fait annuler, pour l'État ayant perdu une partie de son territoire, l'allégement qu'il reçoit, en théorie, du fait d'être déchargé d'une partie de son ancienne dette. D'autre part, l'absence dans le traité de paix de dispositions relatives à la répartition des dettes, ou la présence dans ce traité d'une clause laissant la totalité des dettes à la charge de l'ancien État amoindri, seraient, d'après cette théorie, légitimes et naturelles : elles ne seraient que le résultat d'un arrangement, aux termes duquel se trouveraient compensées les prétentions réciproques des deux parties, celle de l'État vainqueur exigeant de l'État vaincu une indemnité de guerre dont il fixe le montant à sa guise, et celle de l'État vaincu prétendant être déchargé par l'État vainqueur de la part de l'ancienne dette qui incombe au territoire annexé par ce dernier.

C'est en partant de cette théorie que WESTLAKE a abouti à une conclusion négative en ce qui concerne la succession des dettes générales dans le cas d'annexion partielle¹ : « As to the general debt of the state which loses the province, the maxim *vae victis* has usually prevented the acquiring state from assuming a part of it proportioned to the resources of the transferred territory, and this has been justified on the ground that at the end of a war the financial relations of the states concerned are settled in fixing the amount of the indemnity exacted by the conqueror ».

M. HUBER² : « Durch das Schweigen des Vertrages über diesen Punkt ist das Prinzip selbst nicht umgestossen, denn die Abfindungssumme müsste von der Kriegsschädigung abgezogen werden ; da aber die Bemessung der Höhe derselben im Ermessen des Siegers liegt, so ist allerdings bei Cession kraft Eroberung der Cedent von der Gnade des Cessionars abhängig, selbst dann, wenn das Prinzip der Aufteilung in thesi gewahrt ist. »

C'est à ce point de vue, semble-t-il, que s'est placée, en 1871, la PRUSSE, lorsque le Traité de *Francofort* (10 mai 1871³) lui transféra l'Alsace et la Lorraine libres de toute dette publique française et, en outre, obligea la France à payer à la Prusse 5 milliards de francs d'indemnité de guerre.

Après les guerres balkaniques, à la conférence financière de 1913, M. VALORITIS, délégué hellénique, fit, au nom de tous les États balkaniques, la déclaration suivante : «... les délégués se voient dans l'obligation de considérer la question de la dette publique ottomane et celle des compensations financières auxquelles ils ont droit comme connexes... ».

1. *Loc. cit.*, v. I, p. 62.

2. *Loc. cit.*, p. 85.

3. DE CLERCQ, t. X, p. 472 ; M. N. R. G., t. XIX, p. 688 et suiv.

BASES JURIDIQUES DE LA SUCCESSION DES DETTES

Enfin, si la question de la succession des dettes publiques est une question de rapports entre États, il y aurait lieu d'inclure dans leurs comptes les prétentions réciproques les plus diverses de leurs territoires : prétentions au sujet des biens publics situés dans les limites de chacun d'entre eux ; au sujet de la distribution des revenus et des dépenses de l'État pendant leur vie commune et au sujet des services (passés ou futurs) que ces territoires se sont rendus ou auront à se rendre. Ainsi, les prétentions relatives à la succession des dettes seraient noyées, en fait, dans une foule d'autres prétentions et de contre-prétentions de toutes sortes.

Par le traité BRÉSIL-PORTUGAL, *Rio-de-Janeiro*, 29 août 1825 ¹, le Brésil s' est engagé à payer au Portugal, sur diverses prétentions, 2 millions de 1. st. (art. 1). « For the payment of this sum, H. I. M. takes on the treasury of Brazil the loan which Portugal contracted in London in the month of October 1823, paying the remainder to make up the amount of the said 2 m. 1. in the space of a year after the ratification of the present treaty (art. 2). »

Il peut en résulter que le territoire pauvre se trouve grevé d'une dette plus grande que le territoire riche, et ceci au préjudice des créanciers.

A ce sujet, v. *infra*. Ici nous nous bornerons aux exemples suivants.

a). — *Règlement des comptes antérieurs*

POLOGNE-SOVIETS, traité préliminaire, Riga, 12 octobre 1920 ² :

Art. 10 : « Les deux parties s'engagent à insérer dans le traité de paix des stipulations relatives au règlement de leurs comptes et à leur liquidation, stipulations basées sur les principes suivants : ... 3. Dans le règlement des comptes et leur liquidation, on prendra en considération la participation active de la République polonaise à la vie économique de l'ancien Empire russe. »

Au terme du traité définitif conclu entre la POLOGNE et les SOVIETS le 18 mars 1921, non seulement la Pologne n'a pas assumé une partie des dettes de l'Empire russe ni payé pour les biens qui lui sont revenus, mais, au contraire, il fut stipulé ³ :

Art. 13 : « La Russie et l'Ukraine s'engagent à payer à la Pologne 30 millions de roubles or en monnaies ou en lingots à titre de participation active des territoires de la République polonaise à la vie économique de l'ancien empire russe, participation reconnue par les préliminaires de paix du 12 octobre 1920, dans un délai d'un an au plus tard à partir de la ratification du présent traité. »

IRLANDE. — Dans la lettre de M. LLOYD GEORGE du 20 juillet 1921 au nom du DAIL EIREANN, parmi les « six vital conditions » la dernière était ainsi formulée : « Ireland to assume responsibility for share in

National debt and liability for war pensions. » Dans le traité GRANDE-BRETAGNE-IRLANDE du 6 déc. 1921⁴, l' article 5 était formulé ainsi :

« The Irish free State shall assume liability for the service of the Public debt

1. M. N. R., t. VI, p. 799.

2. S. d. N., *Recueil*, t. IV, 1921, p. 38.

3. S. d. N., *Recueil*, t. V-VI, p. 51 et suiv. ; K. STRUPP, *Documents pour servir à l'histoire du droit des gens*, t. V, p. 231 et suiv.

4. S. d. N., *Recueil*, t. XXVI, 1924, p. 9 et suiv. ; v. aussi *The Economist*,

83

TRANSFORMATION TERRITORIALE DE L' ÉTAT

of the United Kingdom as existing at the date hereof, and towards the payment of war pensions as existing at that date, in such proportion as may be fair and equitable, *having regard to any just claims on the part of Ireland by way of sett-off or counter-claim*, the amount of such sums being determined in default of agreement by the arbitration of one or more independent persons being citizens of the British Empire. »

De cette façon, le traité de 1921 prévoyait que lors de la fixation de la part de dette publique de la Grande-Bretagne, incombant à l'Irlande, il faudrait tenir compte des contre-réclamations de cette dernière.

Le gouvernement de Londres avait estimé la part de l'Irlande dans la dette britannique à 155 millions de livres sterling, ou à soixante annuités de 6 1/4 millions chacune.

L'Irlande n'avait pas officiellement établi ses « contre-réclamations » ; mais, d'après des calculs privés, sa part aux « impérial assets », et notamment aux réparations, aux dettes interalliées, etc., était estimée à une somme de 220 à 280 millions de livres.

Un nouveau traité du 3 déc. 1925¹ mit fin aux « such shots in the dark », pour parler comme la *Revue mensuelle de la Midland Bank*² :

Art. 2 : « The Irish Free State is hereby released from the obligation under article V of the said Articles of Agreement to assume the liability therein mentioned. »

b). — *Règlement des comptes en vue des services futurs BELGIQUE.* — La conférence de Londres sur les affaires de Belgique

avait élaboré (Protocole n° 12, 27 janv. 1831, Annexe A, II) ³ un projet des « Arrangements pour le partage des dettes et *avantages de commerce qui en seraient les conséquences* ».

Dans ce projet, il était prévu que la Belgique assumerait non seulement la totalité des dettes belges contractées avant la réunion de la Belgique à la Hollande en 1815 et une partie des dettes contractées par le royaume des Pays-Bas pendant la vie commune des deux pays (1815-1830), mais aussi une partie des dettes hollandaises contractées avant 1815, ce qui était irrégulier et injuste envers la Belgique, car elle n'avait pas été grevée de ces dernières dettes (v. *infra*). En compensation de cette irrégularité, le projet stipulait :

Art. 12 : « En considération de ce partage des dettes du royaume des Pays-Bas, les habitants de la Belgique jouiront de la navigation et du commerce aux colonies appartenant à la Hollande sur le même pied, avec les mêmes droits et les mêmes avantages que les habitants de la Hollande. »

Par la suite, ce projet fut abandonné (v. *infra*), mais, en compensation de ces avantages commerciaux, on proposa de mettre à la charge de la Belgique une part supplémentaire des dettes du royaume.

Dans le Protocole n° 48 de la conférence de *Londres* sur les affaires de Belgique du 6 oct. 1831, il a été établi entre autres choses ⁴ :

« Enfin et en égard aux avantages de navigation et de commerce dont la Hol-

10 décembre 1921, *The Irish Agreement*, p. 1019-1020; K. STRUPP, *Documents pour servir à l'histoire du droit des gens*, t. V. p. 276.

1. *The Times*, 4 décembre 1925.

2. Novembre-décembre 1925, p. 4.

3. DE CLERCQ, t. IV, p. 6 et suiv. ; v. aussi M. N. R., t. X, p. 172.

4. DE CLERCQ, t. IV, p. 140.

84

BASES JURIDIQUES DE LA SUCCESSION DES DETTES

lande est tenue de faire jouir les Belges, et aux sacrifices de différents genres que la séparation a amenés pour elle, les plénipotentiaires ont pensé qu'il devrait être ajouté aux trois points indiqués ci-dessus une somme de 600,000 florins de rente, laquelle formera avec ces passifs un total de 8,400,000 florins des Pays-Bas (à assumer par la Belgique. A. S.). »

Le ministère des Affaires étrangères de Belgique, dans son rapport du 1^{er} février 1839, formulait, entre autres, les considérations suivantes ¹ :

« Les avantages commerciaux pour la navigation... ont été évalués, en 1831, à 600,000 florins par an ; ils formeraient un *tribut* perpétuel de 600,000 florins. Qu'on remarque que ce *tribut*, la Belgique serait dénuée de tout moyen de s'y soustraire, si la Hollande rendait illusoires les avantages commerciaux qui doivent en être le prix. »

La note de la Belgique du 14 avril 1839 ² attire l'attention « sur la confusion dans le chiffre de la dette et dans le transfert des rentes et capitaux des 600,000 florins dont il vient d'être fait mention pour prix d'avantages commerciaux. L'étendue de ces avantages n'est point explicitement stipulée dans le traité, mais, en tout cas, rien n'y indique qu'une portion quelconque de la dette ait pour cause ou destination le paiement de ce prix. Il serait donc logique et juste que cette somme fût l'objet d'un article spécial du traité... ».

La convention entre la Belgique et la Hollande du 5 nov. 1842 ³ stipulait, entre autres choses, dans son article 63 :

« Le transfert des capitaux et les inscriptions de rentes à charge de la Belgique :
« 1° Pour prix des avantages de navigation et de commerce assurés à la Belgique par le traité du 19 avril 1839, une rente globale et inaliénable au profit du gouvernement néerlandais de 400,000 florins. »

« Cette somme est portée ici spécialement, afin de suppléer au silence du texte du traité et de mieux garantir les avantages commerciaux précités dus par la Hollande ⁴. »

§ 14

III. — LE PRINCIPE DE LA SUCCESSION DES DETTES D'ÉTAT

NE RELÈVE PAS DU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC,

IL EST UNE RÈGLE DE DROIT ((SUI GENERIS »

BASÉE SUR LE DROIT FINANCIER ET LE DROIT PUBLIC GÉNÉRAL

Le droit international public ne règle que les rapports de droit entre les États titulaires de droits suprêmes.

W. SCHÖNBORN : « Dem Völkerrecht unterliegen richtiger Meinung nach grundsätzlich nur jene Rechtsverhältnisse, in denen die Staaten in ihrer Eigenschaft, als Träger von Hoheitsrechten einander gegenüberreten ⁵. » « Das Völkerrecht hat es mit den Staaten als Trägern von Hoheitsrechten, nicht mit den Staaten als Rechtssubjekten privatrechtlicher Verhältnisse zu tun ; es regelt nur Verhältnisse, in welche der Staat, kraft ursprünglicher oder eigener unkontrollierter Herrschermacht eintritt ⁶. »

1.M.N.R.,t.VII,p. 529-530.

2.M. N.R.,t.VII,p. 557-558.

3. M. N. R. G., t. III, p. 613 et suiv.

4. E. NICOLAÏ, *Étude historique et critique sur la dette publique en Belgique*, Bruxelles, 1921, p. 65 et suiv.

5. *Loc. cit.*, p. 4.

6. *Ibid.*, p. 55.

85

TRANSFORMATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

LORD RUSSEL OF KILLOWEN ¹ : « International law is the sum of the rules or usages which civilized States have agreed shall be binding upon them in their *dealings with one another*. »

Seuls les États sont sujets du droit international public.

L. OPPENHEIM ² : « Subjects of the rights and duties arising from the law of Nations are States solely and exclusively. »

I. DE LOUTER ³ : « La notion du droit international implique évidemment que seuls, les États ou les Unions d'États peuvent y être admis comme sujets. »

Cependant, la succession des dettes d'État repose sur les droits des personnes privées — détenteurs des titres de la dette publique. Par conséquent, si l'on estimait que le principe de la succession des dettes publiques doit relever du droit international, c'est-à-dire du droit réglant les rapports entre États, il faudrait en conclure que juridiquement le principe de la succession des dettes publiques n'existe pas.

W. SCHÖNBORN ⁴ : « Es besteht keine *Völkerrechtsnorm*, auf Grund deren bei Zessionen der Zessionar allgemein in Privatverhältnisse des Zedenten einzutreten hätte oder speziell auch nur dem letzteren einen Teil seiner Schulden abzunehmen verpflichtet wäre. »

Il est vrai que le règlement des questions de la succession des dettes d'État — en tant qu'il ne s'agit ni d'annexion totale de l'État débiteur par un autre État, ni de simple changement de gouvernement dans le pays, mais d'une annexion ou séparation d'une partie de son territoire ou de son démembrement ou

morcellement — exige pratiquement *un accord entre États*. Le règlement des prétentions des créanciers envers les nouveaux États et envers l'ancien État amoindri (s'il existe) et la fixation précise du montant de l'obligation de chacun de ces États, aussi bien que du mode d'acquittement de ces obligations, ne peuvent être, pratiquement, réalisés que par un accord des États entre eux.

Au cas où les successeurs et cessionnaires n'assument pas la part de l'ancienne dette qui leur incombe, l'ancien État amoindri, sous la pression des facteurs et des motifs divers, se voit parfois amené à prendre à sa charge le service total de l'ancienne dette. En pareil cas, l'ancien État amoindri aura envers les États successeurs et cessionnaires une juste prétention visant la reprise par ces derniers d'une partie de la dette et le remboursement,

1. Cité par LORD CHIEF JUSTICE ALVERSTONE, High Court of Justice, Kings bench division, *West Rand Central Gold Mining Cy 9. the King*, 21, T. L. R., 1905, p. 562.

2. *Loc. cit.*, v. I, p. 19.

3. *Le droit international public positif*, t. I (publ. de la Dotation Carnegie), p. 160 ; v. aussi RIVIER, *Principes du droit des gens*, t. I, p. 45 ; v. HOLTZENDORF, *Das europäische Völkerrecht*, 2 éd., Leipzig, 1873, p. 1 et suiv.

4. *Loc. cit.*, p. 56.

86

BASES JURIDIQUES DE LA SUCCESSION DES DETTES

par eux, des dépenses effectuées pour leur compte par l'ancien État amoindri.

Il est vrai aussi qu'à force d'être appliqué dans l'immense majorité des traités internationaux des XIX^e et xx^e siècles ¹ qui sanctionnèrent des transformations territoriales des États, le principe de la succession des dettes publiques est entré en quelque sorte dans le droit international usuel.

M. HUSER ² : « Die Entstehung des Völkerrechts aus dem Vertrag oder der gegenseitigen Übung erlaubt uns, zwingt uns sogar, das als das positive, dispositive Völkerrecht anzunehmen, was mit einer gewissen Beharrlichkeit in der Staatenpraxis sich zeigt. Einige Autoren, welche eine auf Verteilung der allgemeinen Schulden hinzielende Praxis konstatieren, betrachten sie doch nur als eine vertragsmässige Ausnahme vom gemeinen internationalen Recht. Wir hal-

ten eine solche Auffassung für unzulässig, da mit besserem Recht das Gegenteil behauptet werden kann. In dem Unterlassen zeigt sich der Wille der Staaten weniger als in ihrem Tun ».

W. SCHÖNBORN ³ : « Diese Praxis ist wesentlich durch zwei Gesichtspunkte bedingt : Durch das eigene Interesse des Folge-Staates, jede Gebietsveränderung unter tunlichst geringer Erschütterung der bestehenden Verhältnisse vorzunehmen ; und durch die Notwendigkeit auf die anderen Staaten der Völkerrechtsgemeinschaft Rücksicht zu nehmen... In der Tat haben diese Momente, die in der Natur der Sache liegen, für das Vorgehen der Staaten in Sukzessionsfällen ein solches Schwergewicht entwickelt, dass in manchen Beziehungen eine konstante Staatenpraxis als vorhanden anzusehen ist, die sich zum Teil augenscheinlich auf die Ueberzeugung von der Rechtsnotwendigkeit solchen Verhaltens stützt. Und soweit das tatsächlich der Fall ist, besteht wohl kein Bedenken, das Vorliegen *gewohnheitsrechtlicher* (oder vielleicht besser-ungeschriebener) *Normen des Völkerrechts* anzunehmen ».

Tout cela, cependant, ne concerne pas la nature juridique de la succession des dettes publiques, celle-ci reposant non sur des rapports juridiques *entre États*, mais sur les droits des créanciers envers le gouvernement (ou les gouvernements) des territoires

1. L'application de principe de la succession des dettes publiques remonte à une époque encore plus lointaine : R. FOULKE, *loc. cit.*, vol. I, p. 328, renvoie au traité de MUNSTER (1648) aux termes duquel la Haute et la Basse-Alsace et d'autres territoires comprenant les deux tiers de la province grevée d'une certaine dette furent cédés à la France et celle-ci s'engagea à payer les deux tiers de la dette afférente à ces territoires. Lors de l'annexion de la Silésie autrichienne, aux termes du traité AUTRICHE-PRUSSE du 28 juillet 1742, Frédéric II s'engagea à assumer la dette silésienne. V., d'ailleurs, Sir E. M. SATOW, *The silesian loan and Frederick the Great*, Oxford, 1915 ; André MALLARMÉ, *Étude sur la condition juridique des chemins de fer privés sud-africains depuis l'annexion du Transvaal*, R. G. D. I. P., t. X, p. 301, cite le traité de 1343 par lequel Philippe de Valois agrandit le domaine royal en achetant le Dauphiné : l'acquéreur s'engagea à payer toutes les dettes du Dauphiné, « ainsi que le père est tenu pour le fils ».

Pour l'analyse de la pratique internationale dans la succession des dettes publiques, v. A. N. SACK, *Répartition des dettes publiques* (en russe), Berlin. 1923, chap. II, p. 19-51.

2. *Loc. cit.*, p. 86-92.

3. *Loc. cit.*, p. 11-12 ; v. aussi p. 106 et suiv., 118 et suiv.

grevés et sur l'obligation de ce gouvernement (ou de ces gouvernements) envers les créanciers d'assumer les dettes qui grèvent ces territoires.

Les intérêts des États tenus à participer à l'ancienne dette peuvent non seulement ne pas concorder avec les intérêts légitimes des créanciers, mais, éventuellement, leur être opposés.

En effet, nous avons déjà montré plus haut (§§ 12,13) que, par suite d'un règlement des prétentions de toutes sortes entre États, il peut arriver que les territoires les plus pauvres soient obligés de supporter les obligations les plus lourdes. L'État successeur, avec de bonnes finances, sera éventuellement intéressé à ne pas assumer une part de l'ancienne dette, mais à la déduire du compte de ses créances sur l'ancien État amoindri, qu'il n'espère pas réaliser autrement. Il en résultera que c'est à ce dernier État, dont les finances sont mauvaises, qu'incombera la charge totale de l'ancienne dette, d'où, pour les créanciers, un dommage injustifié.

Tout ce qui a été dit plus haut ne permet pourtant pas de considérer le principe de la succession des dettes publiques comme une règle de droit *privé*. Ce principe relève, au contraire, du droit *public*. Les dettes d'État sont des obligations dont la teneur relève du droit *privé*; mais l'organe financier de l'État — le trésor — est une institution de droit *public*, fonctionnant d'après les règles du droit *public*, notamment du droit *financier* et du droit *administratif* ¹. Le fait que le territoire d'un État est grevé de dettes de cet État constitue également une propriété *sui generis* de ces dettes, relevant du droit *public*, et notamment du droit *financier* (voir plus haut, § 8). Les règles du droit en vertu desquelles le gouvernement est tenu à reconnaître et à protéger les droits acquis des particuliers sont des règles du droit *public général*. La transformation politique ou territoriale d'un État est aussi un fait de droit *public*, soit *constitutionnel*, soit *international*. Le transfert de l'ancienne dette publique (en totalité ou en partie), à la charge du nouveau gouvernement qui s'est établi sur tout ou partie du territoire de l'État débiteur, ne peut s'effectuer que sur des bases particulières, déterminées par la nature juridique (de droit *public*) tant de l'État débiteur que de la transformation qu'il a subie.

Le principe de la succession des dettes publiques est donc un principe, non de droit *international public* réglant les rapports entre États, mais de droit *financier* et de droit *public général*.

F. v. LISZT ² : « La continuité des droits doit être reconnue à l'égard des dettes d'État. Cette question dépasse, cependant, les cadres du droit international et, précisément, dans les domaines les plus importants auxquels elle s'applique. »

1 V sur les questions de la nature du droit financier et du droit administratif, A. N. SACK, *La notion du droit financier et les méthodes de la science des finances*, Jaroslavl, 1913 (en russe).

2. *Loc. cit.*, 1. II, partie II, § 23, III.

88

BASES JURIDIQUES DE LA SUCCESSION DES DETTES

A. RIVIER ¹ : « Cette matière est plutôt du ressort du droit public général que de celui du droit des gens. »

E. NYS ² constate au sujet des cas où « le droit de domination de l'État acquéreur est en présence des droits d'une personne qui, jusqu'au moment de la cession, était soumise à la domination de l'État cédant ou qui était entrée en relations juridiques avec lui » : — « Nous ne nous trouvons plus dans le domaine du droit international ; nous ne nous trouvons pas non plus dans le domaine exclusif du droit privé. »

M. J. DECOUDU analyse dans son livre ³ « les principes de *droit financier international* » qui doivent régir les questions de la répartition des dettes publiques.

La succession des dettes publiques est *une institution de droit « sui generis »*. Bien que relevant du droit financier et du droit public interne, elle ne repose pourtant pas sur le droit écrit, sur les lois en vigueur dans tel ou tel État. Ce n'est qu'en prévision d'éventuelles transformations *politiques* que certaines constitutions ont stipulé que la « dette publique se trouve sous la protection particulière du peuple », etc. (voir *supra*, p. 50). Quant aux éventualités des transformations *territoriales*, leur effet sur la dette publique n'est jamais envisagé, que nous sachions, par les lois. D'ailleurs, des lois à ce sujet eussent-elles existé, elles ne sauraient être en elles-mêmes obligatoires pour le nouveau gouvernement, libre de promulguer toutes sortes de nouvelles lois, en abrogation des anciennes. La succession des dettes publiques, de par sa nature même, n'est pas et ne peut pas être fondée sur le droit écrit de tel ou tel État particulier. En ce sens, la succession des dettes publiques semble être une institution de droit *supra-étatique* (*überstaatliches Recht*) qu'il appartient à l'avenir de formuler et d'établir d'une façon définitive.

Il semble permis — dans certains cas — de recourir pour l'analyse du principe de la succession des dettes d'État à des analogies avec certaines règles du droit privé (droit de succession, transfert et fusion d'entreprises etc.) ; mais, d'après ce qui vient d'être dit, il est évidem-

ment impossible d'appliquer directement à la succession des dettes d'État les principes de droit privé⁴.

Notre analyse a pour objet les dettes d'État *publiques* (c'est-à-dire les emprunts par obligations) et, en général, toute espèce de dettes de l'État, contractées vis-à-vis des particuliers et basées

1. *Loc. cit.*, t. I, p. 70 ; v. aussi p. 97 ; même opinion Scipione GEMMA, *Les gouvernements de fait* (Académie de droit international, Recueil des cours, t. III), 1924, p. 298. CAVAGLIERI, *l. c.*, p. 110-112, reconnaît également que la succession des dettes ne ressortit pas du droit international.

2. *Le droit international*, t. II, p. 34.

3. *Le partage des dettes publiques autrichiennes et hongroises, 1918-1926*, Paris, 1926, p. 21 ; v. aussi p. 149.

4. G. GIDEL, *Des effets de l'annexion sur les concessions*, Paris, 1904, p. 12. V. aussi PRADIER-FODÉRÉ, t. I, § 158 ; BLUNTSCHLI, § 54, note, § 55, note ; NYS, *l. c.*, t. I, p. 434-5.

89

TRANSFORMATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

sur le droit privé. Les autres obligations de l'État de tout genre n'entrent pas dans le cadre de la question qui nous intéresse.

Les obligations d'un État *vis-à-vis d'un autre État* peuvent être :

1. — *financières* (tributs, indemnités de guerre, dettes provenant des prêts de guerre, des prêts politiques etc.) ;
2. — *économiques* (traités de commerce, conventions économiques) ;
3. — *politiques* : a) relevant de la politique *extérieure* (unions, alliances de guerre et alliances politiques, ententes, etc., sur des questions de politique extérieure) ; b) relevant de la politique *intérieure* (alliances et ententes politiques pour le maintien de la dynastie, du régime, etc.).

Ces obligations ont souvent un caractère conventionnel; leur maintien dépend :

a) parfois du maintien de la personne *politique* des contractants au point de vue de la situation intérieure (dynastie, régime, etc.) ou extérieure (situation internationale, puissance militaire effective, etc.¹).

L'assertion de M. HUBER ² que la « *Kriegsentschädigung... eine Schuld ist, die der Cessionar nicht mitträgt* » est difficilement admissible sous cette forme générale. En outre, il convient d'avoir en vue que, dans le cas de changement de personne politique de l'État qui a à recevoir une indemnité de guerre, il se pose aussi la question de savoir si cette créance se maintient pour l'État transformé.

S. KIATIBIAN ³ : « Les conventions internationales, politiques ou non politiques, ayant été conclues en vue de la personne des contractants s'éteignent par la mort de l'un d'eux. »

b) parfois, du maintien du *territoire* de l'État dans son intégrité (traités de commerce avec tarifs douaniers, etc., établis en vue d'un système territorial concret de l'économie nationale), etc., etc.

Ces obligations contractées d'État à État (à l'exception des cas où il s'agit d'obligations purement financières, commerciales ou similaires découlant de contrats de droit privé passés entre les trésors ⁴

1. On distingue en droit international les traités *personnels* et les traités *réels* : GROTIUS, 1. II, chap. XVI, § XVI ; VATTEL, 1. II, chap. XII, § 183 ; G. F. MARTENS, *Précis du droit des gens moderne de l'Europe*, 1864, 1. II, chap. I, § 60 ; PRADIER-FODÉRE, *I. c.*, t. I, n° 151 ; TRAVERS Twiss, *The law of nations considered as independent political communales, On the rights and duties of nations in time of peace*, Oxford, 1884, p. 21 ; GEMMA, *I. c.*, p. 343 et suiv. La question est loin de se borner à cette division. L. OPPENHEIM, *I. c.*, 3^e éd., vol. I, p. 146 : « No succession takes place with regard to rights and duties of the extinct State arising either from the character of the latter as an international person or from its purely political treaties. » Ceci, non plus, ne suffit pas et manque d'ailleurs de clarté.

2. *Loc. cit.*, p. 108.

3. *Conséquences juridiques des transformations territoriales des Etats sur les traités*, Paris, 1892, p. 22. .

4. V., par exemple, Sir John Fischer WILLIAMS, *International law and international financial obligations arising from contract*, Leyde, 1924. H IRIEPEL, *Les rapports entre le droit interne et le droit international* (Académie d-j droit international, Recueil des cours, t. I), 1923, p. 101 : « Il se peut d'abord que le gouvernement d'un État entre en relations juridiques avec le fisc d'un État étranger... ; dans ce cas, il s'agit de relations d'États régis dès le principe par le droit privé ; » dans les autres cas (p. 102), « il s'agit d'obligations conventionnelles

ne doivent pas être confondues avec les obligations de droit privé de l'État. Ce sont des obligations de droit public international, con-

tractées entre États comme tels, et qui n'entrent pas dans le cadre de la question qui nous intéresse.

CARATHEODORY Pacha, à la séance du Congrès de Berlin du 20 juin 1878 (Protocole n° 7), a proposé : « Indépendamment du tribut, la principauté de Bulgarie supporte une part des dettes de l'Empire proportionnelle à ses revenus », et il a expliqué : « *La participation de la principauté de Bulgarie à la dette publique de l'empire ne saurait se confondre avec le tribut que la principauté doit payer. Les deux choses sont distinctes.* La participation à la dette est simplement la conséquence de la reconnaissance ou plutôt de la simple admission d'un droit de créancier. Le tribut, par contre, concerne la cour suzeraine '... »

Lors du Congrès de Berlin, les porteurs intérieurs de fonds ottomans avaient présenté un mémorandum dans lequel il était dit entre autres choses - :

«... Avant toutes choses, le nouvel État devra assumer vis-à-vis des créanciers de l'Empire une obligation directe pour la part mise à sa charge dans la dette commune. Ce n'est qu'après qu'il aura été astreint à cette obligation première qu'il pourra débattre la quotité du tribut qu'il devra payer comme signe de sa vassalité et pour le rachat de sa sujétion directe. »

C'est pourquoi nous n'avons que faire ici de la théorie de la « succession universelle » qui, par elle-même, est fort contestable.

Cette théorie est formulée d'une façon catégorique par F. DE MARTENS ³ : « Les conséquences juridiques de l'absorption d'un État par un autre État rappellent les relations qui naissent entre particuliers à l'occasion de l'ouverture d'une succession. L'État qui s' est annexé le territoire d'un autre pays prend la place du défunt et lui *succède complètement* comme personne juridique. Il hérite de ses droits et de ses obligations. »

§ 15

IV. — LA NATURE ET LES EFFETS JURIDIQUES DE LA RÉPARTITION

DE LA DETTE PUBLIQUE

Lorsque la dette d'un État démembré est transférée à la charge de *plusieurs* gouvernements, on recourt, en règle générale, à sa *répartition* (voir *supra*, p. 5).

Avant le démembrement, chaque partie du territoire de l'État débiteur assumait, pour ainsi dire, la responsabilité solidaire de la dette. Les ressources de toutes les parties du territoire de l'État

ou quasi conventionnelles, qui n'appartiennent pas au droit civil, mais au droit international public ».

1. DE CLERCQ, t. XII, p. 217.

2. Du VELAY, *loc. cit.*, p. 374-375.

3. *Droit international public*, t. I, p. 368-369. H. GROTIUS : « Heredis personam quoad dominii tam publici quam privati continuationem pro eadem censer cum defuncti persona, certi est juris. » « Qui bonorum omnium ita ut regni heredes sunt, quin promissis et contractibus teneantur, dubitandum non est » (*De jure belli ac pacis*, 1. II, c. IX, § XII, et c. IV, § x).

CONSEIL D'ÉTAT, 28 avril 1876 : « Le gouvernement en faveur de qui a lieu la cession... est à l'égard du gouvernement cédant un véritable héritier, un successeur à la personne. »

91

REPARTITION DE LA DETTE PUBLIQUE

débiteur étaient réunies. Il n'y avait pas à tenir compte si telle ou telle partie du territoire, dans un intervalle de temps donné, avait des excédents de recettes sur les dépenses ou, au contraire, était en déficit ; le gouvernement était tenu à assurer le service de la dette pour peu qu'il eût, en fait, des ressources disponibles, de quelque partie de son territoire qu'elles provinssent.

Après le démembrement du territoire de l'État débiteur, les ressources, jusqu'alors réunies, des diverses parties du territoire autrefois uni se divisent avec les territoires mêmes.

La responsabilité solidaire (dans le sens énoncé plus haut) des diverses parties du territoire démembré envers les créanciers ne répond pas à la nature de l'État souverain. Si l'on maintenait cette responsabilité solidaire et que les ressources des diverses parties du territoire naguère uni, mais désormais divisé, demeurassent unies afin d'assurer le service de l'ancienne dette, les États successeurs et cessionnaires de l'ancien État amoindri se verraient pris dans un réseau de comptes et de prétentions réciproques ; ceci, en principe, serait contraire à la nature souveraine de l'État et entraînerait, en fait, toutes sortes de difficultés pour le fonctionnement régulier du service de l'ancienne dette.

G. JÈZE ¹ : « Pour couper court à toutes difficultés, il paraît sage de ne point stipuler vis-à-vis des créanciers de solidarité ou de garantie entre l'État démembré et l'État annexant ou les États successeurs. Cette solidarité, cette garantie seraient une source de conflits internationaux et de prétextes à intervention. »

Les États souverains ne sont pas tenus à se soumettre à la responsabilité solidaire envers les créanciers de l'ancienne dette. Ils ont le droit de transformer la responsabilité solidaire des diverses parties du territoire autrefois uni en responsabilité de chaque partie de ce territoire, responsabilité limitée à une part de l'ancienne dette en proportion de la force contributive du territoire respectif.

La répartition met donc fin à la responsabilité solidaire des divers territoires, en fixant, notamment, la portion déterminée de l' ancienne dette dont chaque territoire sera seul responsable envers les créanciers, ainsi que les modalités de ce transfert de responsabilité.

Convention PRUSSE-RUSSIE du 22 mai 1819, art. IX ² : « Ces prétentions seront acquittées par chaque gouvernement, *sans la concurrence de l' autre*, et elles sont dès aujourd'hui déclarées (en ce qui regarde les deux parties contractantes) *charge exclusive de la portion territoriale*, qui a été détachée du ci-devant duché de Varsovie, pour faire partie soit des États de S. M. le roi de Prusse, soit du royaume actuel de Pologne. »

Il est évident que la répartition doit être effectuée en propor-

1. *Partage*, p. 15.

2. M. N.R., t. IV, p. 637.

V

92

BASES JURIDIQUES DE LA SUCCESSION DES DETTES

tion de la force contributive de chaque territoire grevé de dettes (voir *infra*).

Le droit à la répartition de la dette (naguère commune à tous les territoires grevés) appartient aux États successeurs et cessionnaires et à l'ancien Etat amoindri, *indépendamment du consentement des créanciers* ¹ Il découle de la nature souveraine de l'État.

Ce droit appartient d'autre part à chacun des États, *sans qu' il y ait à considérer si les autres Etats intéressés désirent ou non effectuer cette répartition*. Si un État veut délimiter sa part dans l'ancienne dette commune, assumer la partie de la dette qui lui incombe et, par conséquent, ne plus être grevé de toute l'ancienne dette en commun avec les autres États, et que, pour une raison ou pour une autre, il ne puisse y parvenir d'accord avec ces derniers, il a le droit de régler sa propre situation indépendamment d'eux, en assumant, de son chef, par tel ou tel procédé régulier et juste, par exemple, avec la sanction de quelque tribunal international, une partie de l'ancienne dette et en cessant ainsi d'y participer solidairement avec les autres États.

Il va de soi qu'il est, en fait, extrêmement difficile de réaliser d'une façon régulière une telle séparation unilatérale. Cependant, la pratique connaît des faits de ce genre.

Le royaume d' ITALIE a annexé en 1859 les Romagnes et en 1860 les Marches, l'Ombrie et le Bénévent, qui, auparavant, faisaient partie de l'État de l'Église. La répartition des dettes de ce dernier entre les territoires restés chez lui et ceux qui en avaient été détachés, ne fut effectuée que par la convention France-Italie du 7 décembre 1866 relative à la dette pontificale ². Toutefois, immédiatement après l'annexion des territoires en question, l'Italie commença à payer aux titulaires de la rente de la dette pontificale perpétuelle dans lesdites provinces une somme annuelle de 1,468,617 fr. 42 (Protocole explicatif, art. 2) (v. aussi *infra*).

En 1830, la COLOMBIE s'est divisée en trois États : le Venezuela, la Nouvelle-Grenade et l'Équateur. Dès le 8 décembre 1832, la NOUVELLE-GRENADE et l'ÉQUATEUR concluaient à *Pasto* un traité ³ aux termes duquel (art. 7) : « It has been agreed and is hereby agreed, in the most solemn manner, and under the regulations of the laws of both States, that New Granada and Equator shall pay such share of the debts, domestic and foreign, as may proportionably belong to them as integral parts which they formed of the Republic of Colombia, which Republic recognized the said debts in solidum. » Le 23 décembre 1834 ⁴, le Véné-

1. Au contraire, dans le droit privé, autant qu'il s'agit des dettes hypothécaires, « l'hypothèque est, de sa nature, indivisible et subsiste en entier sur tous les immeubles affectés, sur *chacun* et sur chaque portion de ces immeubles » (Code civil, art. 2114, al. 2). « L'hypothèque ne peut être ni détruite ni morcelée par la mutation de propriété ou par la division des biens » (Code civil, Exposé, DALLOZ, Répertoire, t. XXXVII, v° *Privilèges et hypothèques*, p. 201 et suiv.).

2. M. N. R. G., t. XVIII, p. 27.

3. M. N. R., t. XIII, p. 59.

4. J. B. MOORE, *Digest of Intern. Arbitrations*, vol. III, p. 3655 et suiv.

93

RÉPARTITION DE LA DETTE PUBLIQUE

zuéla et la Nouvelle-Grenade conclurent à *Bogota* un traité aux termes duquel la dette de la Colombie devait être répartie entre les trois successeurs dans la proportion suivante : Grenade, 50 % ; Venezuela, 28 1/2 % ; Équateur, 21 1/ 2 %. L'Équateur n'adhéra à ce traité qu'en 1837, ce qui fut sanctionné en 1838.

Après la désagrégation de la première fédération de l'AMÉRIQUE CENTRALE (1842), les États de Costa-Rica et de Salvador assumèrent, aussitôt après avoir quitté la fédération, la part qui leur incombait des dettes contractées par cette dernière ; les autres États successeurs (Guatemala, Honduras, Nicaragua) ont longtemps tardé à assumer leurs parts et ce n'est qu'après un délai considérable qu'ils en sont venus à conclure un accord avec les créanciers ¹.

§ 16

LES CAS OÙ LA RÉPARTITION DE LA DETTE N'A PAS LIEU

ET LES EFFETS JURIDIQUES QUI EN DÉCOULENT

Les États successeurs et cessionnaires et l'ancien État amoindri peuvent, s'ils le désirent, renoncer à la répartition de la dette.

H. GROTIUS ² : «... Quod cum fit, plura pro uno existunt summa imperia, cum suo iure in partes singulas. Si quid autem commune fuerit, id aut communiter est administrandum, aut pro ratis portionibus dividendum. »

1. — Ils peuvent laisser l'ancienne dette sans la répartir et se borner à établir :

1) Que tel ou tel gouvernement payera dans certaines proportions tels ou tels créanciers, c'est-à-dire que tel ou tel gouvernement sera caissier pour telles ou telles dépenses qu'impliquent le service de l'ancienne dette ;

2) le mode suivant lequel les gouvernements répartiront entre eux la charge des dépenses afférentes à l'ancienne dette et régleront leurs comptes entre eux.

A ce sujet on peut citer, à titre d'illustration de la *technique* de tels procédés, des exemples où des États se sont solidairement portés garants des emprunts d'autres États.

Convention FRANCE, GRANDE-BRETAGNE, TURQUIE, *Londres*, le 27 juin 1855 ³, art. 1 : « S. M. l'Empereur des Français s'engage... à *garantir, conjointement et solidairement* avec S. M. britannique... l'intérêt d'un emprunt de 5 millions de livres à contracter par S. M. I. le sultan. »

Déclaration échangée à Londres le 27 juillet 1855 :

« ... Il est convenu entre les gouvernements de France et de la Grande-Bretagne que, dans le cas où le gouvernement turc manquerait, en tout ou en partie, de remettre le montant de la demi-année d'intérêts, *le gouvernement anglais avancera la somme* qui pourra être nécessaire pour mettre la banque d'Angleterre à même de payer ledit intérêt à l'époque fixée ; que le gouvernement an-

1. Dana G. MUNRO, *The five republics of Central America*, New-York, 1918 (Carn. End.), p. 168, 288-291. CORPORATION OF FOREIGN BONDHOLDERS, *Report*, 1924, p. 137 et suiv.

2. *De jure belli ac pacis*, 1. II, c. IX, §x.

3. DE CLERCQ, t. XIV, p. 488 ; M. N. R. G., t. XV, p. 624.

94

BASES JURIDIQUES DE LA SUCCESSION DES DETTES

glais alors transmettra au gouvernement français un compte de la somme ainsi avancée et que, de son côté, *le gouvernement français remettra sur-le-champ au gouvernement anglais la moitié d'un compte semblable.*

« Il est bien entendu que toute somme ainsi avancée par les gouvernements français et anglais leur sera proportionnellement remboursée sur les fonds quelconques que pourra remettre le gouvernement turc au gouvernement anglais ».

Convention ALLEMAGNE, AUTRICHE, FRANCE, GRANDE-BRETAGNE, ITALIE, RUSSIE, TURQUIE, *Londres*, 18 mars 1885 ' :

Art. 1 : « Le gouvernement égyptien... sous la garantie résultant de la présente convention, émettra... la quantité des titres nécessaires pour produire une somme effective maxima de 9 millions de livres... »

Art. 7 : « Les gouvernements de France, d'Allemagne, d'Autriche-Hongrie, de Grande-Bretagne, d'Italie et de Russie s'engagent à *garantir conjointement et solidairement...* le service régulier de l'annuité de 315,000 livres... »

Annexe, déclaration du gouvernement de RUSSIE :

« Si, par la suite, la garantie stipulée à l'article 7 de la présente convention devenait effective, il est bien entendu que, *dans les comptes à faire entre les puissances garantes, la part incombant à la Russie ne pourra, en aucun cas, dépasser la sixième partie de l'intérêt garanti.* »

En pareil cas, les diverses parties du territoire grevé de dettes se trouvent solidairement responsables envers les créanciers, la dette n'ayant pas été répartie. Seuls sont fixés les rapports entre États, qui ne concernent pas les créanciers : ceux-ci ont le droit de s'adresser à tous les trésors des divers territoires pour tout le montant de la dette. Envers les créanciers, tous les trésors sont solidairement responsables.

J. KENT ² : « If a State should be divided in respect to territory, its rights and obligations are not impaired ; and if they have not been apportioned by special

agreement, those rights are to be enjoyed, and those obligations fulfilled, by all the parts, in common. »

Dans certains cas on a appliqué ce système de responsabilité solidaire :

PRUSSE-SAXE, *Vienne*, 18 mai 1815³ :

Art. 10 : « S. M. le roi de Prusse et S. M. le roi de Saxe, en reconnaissant la nécessité de remplir exactement les obligations contractées pour les besoins et le service du royaume de Saxe par la commission dite *Central-Steuer-Commission*, sont convenus que celles-ci seront *garanties mutuellement et acquittées par les deux gouvernements...* Chacun des deux gouvernements s'engage à fournir les moyens de cet acquittement, ils se réservent néanmoins réciproquement d'effectuer ces paiements, soit par les arrérages de l'impôt et les coupes de bois extraordinaires sur lesquels ils avaient été assignés, soit par d'autres mesures offrant une sûreté égale, de manière que, pour les époques de paiement, les obligations pour lesquelles l'impôt et les coupes de bois ont été ordonnés soient exactement remplies. En autant, toutefois, que le produit de cet impôt et ces coupes ne suffiraient pas pour acquitter les engagements contractés, il est convenu que leur produit dans la partie prussienne soit employé d'abord aux

1. DE CLERCQ, t. VI, p. 556 ; M. N. R. G., 2^e sér., t. XI, p. 94 et suiv.

2. *Commentary on International Law*, 2^e éd., par J. T. ABDY, Cambridge et Londres, 1878, t. I, p. 25.

3. DE CLERCQ, t. II, p. 521-522 ; M. N. R., t. II, p. 279.

95

RÉPARTITION DE LA DETTE PUBLIQUE

payements dont la banque et la société maritime prussienne se sont chargées ; si, pour les remplir, il fallait encore que la partie saxonne contribuât, et que, contre toute attente, le produit de l'impôt et des coupes dans la partie saxonne ne suffit pas pour fournir à ces deux établissements le supplément nécessaire dans les termes échus, on accorde de la part de la Prusse un délai jusqu'à la foire de Leipzig de Saint-Michel de cette année. Pour ce qui regarde les autres payements auxquels le produit de l'impôt et des coupes de bois doit être employé, S. M. prussienne et S. M. saxonne se réservent, dans le cas de l'insuffisance de ce produit, de s'arranger, soit en s'entendant amiablement avec les créanciers, soit d'une autre manière sur une prolongation des termes et sur des facilités quant au mode de paiement. »

En 1867, la HONGRIE s'est disjointe de l'Empire autrichien pour former un royaume distinct en union réelle avec l'AUTRICHE. Conformément à l'« *Uebereinkommen in Betreff der Beitragsleistung der Länder der ungarischen Krone zu den Lasten der allgemeinen Staatsschuld* » du

24 décembre 1867 ¹, la dette flottante en « *Staatsnoten* » et « *Münzscheine* » de 312 millions de florins ne fut pas répartie, mais placée « *sous la garantie solidaire des deux parties du Reich* ».

Cette dette commune de la monarchie austro-hongroise, de même que les autres obligations communes ², devait être partagée entre l'Autriche et la Hongrie dans la proportion de 70 à 30 (les bons de salines, d'un montant de 100 millions, n'étant pas mentionnés dans le «*Compromis* », restèrent à la charge de l'Autriche seule).

D'après la loi du 2 août 1892 ³, art. XIX : « Die Kosten der Einlösung dieser eine *gemeinsame* schwebende Schuld bildenden Staatsnoten werden nur bis zum Betrage von 312 Mill. G. ö. W. gemeinsam, und zwar von den im Reichsrate vertretenen Königreiche und Ländern mit 70 %, von den Ländern der Ungarischen Krone mit 30 % getragen werden ⁴ »

D'après la loi du 9 juillet 1894 ⁵, on retira de la circulation pour 200 millions de florins de billets d'État. Ce numéraire fut acheté par la banque, dans la proportion de 70 % pour le compte de l'Autriche et de 30 % pour le compte de la Hongrie.

D'après la *Verordnung* du 21 septembre 1898 ⁶, on a envisagé le rachat du restant des billets de 112 millions de florins « *auf gemeinsame Kosten* », à raison de 70 % pour l'Autriche et 30 % pour la Hongrie (art. I, III et IX).

La non-répartition de l'ancienne dette et le maintien de la responsabilité solidaire des États débiteurs ne constituent ni un droit pour les créanciers, ni une obligation envers ces derniers de la part des États en question. Ceux-ci sont libres, quand bon leur semble, de faire cesser la responsabilité solidaire et d'effectuer la répartition.

1. A. ZEYZEANU, *loc. cit.*, p.XI.

2. En tout — 412 m. de florins, v. A. WAGNER, *Science des finances, Crédit public* (trad. fr.), p. 150.

3. *Denkschrift über das Papier geldwesen der Oesterreichisch-Ungarischen Monarchie*, Vienne, 1892, p. 39.

4. R. G. Bl, 1892, n° 127 ; F. STEINER, *Die Währungsgesetzgebung der Sukzessionsstaaten Oesterreich-Ungarns*, Vienne, 1921, p. 11.

5. A. ZEYZEANU, *ibid.*, p. XI.

6. R. G. Bl, 1899, n° 176 ; STEINER, *loc. cit.*, p. 24-25 et 28.

C'est à tort que K. S. ZACHARIAE affirme ¹ : « Wenn ein Staat, welcher ein Darlehn aufgenommen hatte, in mehrere zerfällt oder in mehrere gespalten wird, so sind die Staatsgläubiger von Rechtswegen befugt, einen jeden dieser Staaten in solidum zu belangen. (Die Rechtsregel : *Nomina hereditaria ipso jure inter heredes divisa sunt* beruht nicht auf einem civilrechtlichen Grunde. Sie ist nur *utilitatis causa* — nur um Prozesse abzuschneiden, — eingeführt worden.) Nur zu oft ist das zum Nachteil der Staatsgläubiger übersehen worden. (Könnte und sollte man nicht in Fällen dieser Art eine gemeinschaftliche Schuldentilgungskasse stiften?). »

Une telle responsabilité solidaire est contraire à la nature de l'État souverain et ne peut être présumée, sauf accord exprès à ce sujet, entre les États intéressés.

2. — Supposons que les États débiteurs ne répartissent pas entre eux la dette qui grève leurs territoires, qu'ils ne règlent pas entre eux les diverses questions qu'impliquent son service et que les paiements afférents à cette dette ne soient pas effectués par tous les États débiteurs, ou n'en soient effectués qu'en partie, ou même qu'ils ne le soient pas du tout.

On ne saurait considérer qu'il subsiste dans ce cas une responsabilité solidaire des États qui n'ont pas profité de leur droit à la répartition de la dette pour assumer leur part de dette. Car chaque État pourra — quand cela lui plaira par la suite — assumer d'une façon régulière sa part de la dette commune et ainsi régler définitivement les obligations que cette dette lui impose.

H. WHEATON ² : « In the event of a State being divided into two or more independent sovereignties, the obligations which had accrued to the whole before the division are *ratably* binding on the different parts. »

R. PHILLIMORE ³ : « If a nation be divided into various distinct societies, the obligations which had accrued to the whole, before the division, are unless they have been the subject of a special agreement, *ratably* binding upon the different parts. »

Toutefois, la non-répartition de la dette entraîne à sa suite certaines conséquences juridiques qui tiennent à ce que, après le démembrement du territoire de l'Etat débiteur, les conditions dans lesquelles prendrait fin la responsabilité solidaire des divers territoires pour l'ancienne dette n'ont pas été fixées. Ces conséquences juridiques sont les suivantes :

1. — Si, après le démembrement, mais avant la répartition, la force contributive relative de chaque territoire a changé, les quote-parts de chaque territoire doivent être fixées en proportion de leur force contributive relative au moment de la répartition et non au moment du démembrement (voir m/m).

1. *Vierzig Bücher vom Staate*, t. V, « Von der Nachfolge in das Vermögen eines Volkes », Heidelberg, 1841, p. 75.

2. *International Law*, 3^e éd. angl., Londres, 1889, p. 52.

3. *Commentaries upon International Law*, 2^e éd., 1879, vol. I, § CXXXVII.

97

RÉPARTITION DE LA DETTE PUBLIQUE

2. — Si après le démembrement, mais avant la répartition, un des territoires a payé aux créanciers, sur les divers titres de l'ancienne dette, plus qu'il ne lui en incombait, ce surplus de paiement doit être considéré comme servi pour le compte des autres territoires grevés d'anciennes dettes et ne peut être déduit de la part de la dette non encore amortie incombant à ce territoire. Le gouvernement de ce dernier peut exiger des autres territoires le remboursement des paiements qu'il a effectués pour leur compte, mais ce sont là des comptes intérieurs entre Etats ; ils ne concernent pas les créanciers, puisque la dette publique n'est pas encore répartie (voir *infra*, chap. VIII).

[voir en haut](#)

CHAPITRE IV. — Dettes qui ne grèvent pas tout

ou partie du territoire de l'État

Il s'agit ici de dettes qu'on peut appeler dettes « odieuses ».

Les dettes peuvent être « odieuses » pour la population de l'État entier ou d'une partie déterminée de son territoire ou pour le nouveau gouvernement de tout ou partie du territoire de l'État débiteur.

§ 26

I. — DETTES ODIEUSES POUR LA POPULATION DE L'ÉTAT ENTIER

Si un pouvoir despotique contracte une dette non pas pour les besoins et dans les intérêts de l'État, mais pour fortifier son régime despotique, pour réprimer la population qui le combat, etc., cette dette est *odieuse pour la population de l'Etat entier*.

Cette dette n'est pas obligatoire pour la nation ; c'est une dette de régime, dette *personnelle* du pouvoir qui l'a contractée, par conséquent elle tombe avec la chute de ce pouvoir.

La raison pour laquelle ces dettes « odieuses » ne peuvent être considérées comme grevant le territoire de l'État, est que ces dettes ne répondent pas à l'une des conditions qui déterminent la *régularité* des dettes d'État, à savoir celle-ci : *les dettes d'État doivent être contractées et les fonds qui en proviennent utilisés pour les besoins et dans les intérêts de l'État (supra, § 6).*

Les dettes « odieuses », contractées et utilisées à des fins lesquelles, *au su des créanciers*, sont contraires aux intérêts de la nation, n'engagent pas cette dernière — au cas où elle arrive à se débarrasser du gouvernement qui les avait contractées — sauf dans la limite des avantages réels qu'elle a pu obtenir de ces dettes (v. *supra*, § 6). Les créanciers ont commis un acte hostile à l'égard du peuple ; ils ne peuvent donc pas compter que la nation affranchie d'un pouvoir despotique assume les dettes « odieuses », qui sont des dettes personnelles de ce pouvoir.

Quand même un pouvoir despotique serait renversé par un autre, non moins despotique et ne répondant pas davantage à la volonté du peuple, les dettes « odieuses » du pouvoir déchu n'en demeurent pas moins ses dettes personnelles et ne sont pas obligatoires pour le nouveau pouvoir.

M. G. JÈZE appelle pareilles dettes « dettes de régime » et considère que leur

158

DETTES QUI NE GRÈVENT PAS LE TERRITOIRE DE L'ÉTAT

acceptation par le nouveau gouvernement n'est qu'une question « d'opportunité politique ».

MEXIQUE. — Le président Juarez (1860) et son gouvernement refusèrent d'assumer les dettes de Miramont, car, ainsi que l'indique POMEROY, « large part of those debts has been created to maintain that usurper in his place against the legitimate authority and all of them were most scandalously usurious - ». L'empereur Maximilien (1863-1867) essaya, avec l'appui de l'armée française, de se maintenir au pouvoir. La population, cependant, ne cessait de le combattre les armes à la main. Il contracta (1864) un emprunt de 250 millions de francs en Angleterre et (1865) de 250 millions de francs en France — l'un et l'autre à des conditions très onéreuses. La loi du 18 juin 1883 ne reconnut pas les dettes contractées « par les gouvernements qui prétendaient avoir existé au Mexique du 17 décembre 1857 au 24 décembre 1860 et du 1^{er} juin 1863 au 21 juin 1867³. »

On pourrait également ranger dans cette catégorie de dettes les emprunts contractés dans des vues manifestement intéressées et personnelles des membres du gouvernement ou des personnes et groupements liés au gouvernement — des vues qui n'ont aucun rapport aux intérêts de l'État.

Cf. les cas de répudiation de certains emprunts par divers États de l'Amérique du Nord. L'une des principales raisons justifiant ces répudiations a été le gaspillage des deniers empruntés : le plus souvent on avait emprunté pour l'établissement de banques ou la construction de chemins de fer ; or, ces banques firent faillite, les lignes de chemins de fer ne furent pas construites. Ces opérations louches ont été souvent le résultat d'un accord entre des membres indéliçats du gouvernement et des créanciers malhonnêtes⁴.

§27

II. — DETTES ODIEUSES POUR LA POPULATION D'UNE PARTIE

DU TERRITOIRE DE L'ÉTAT DÉBITEUR

Lorsque le gouvernement contracte des dettes afin d'asservir la population d'une partie de son territoire ou de coloniser celle-ci par des ressortissants de la nationalité dominante, etc., ces dettes sont *odieuses pour la population indigène de cette partie du territoire de l'État débiteur*.

Ch. Ch. HYDE⁵ : « Where a debt is shown to have been incurred for purposes to be fairly deemed hostile to the purposes of a particular district or territory, that territory, in case of a change of sovereignty wrought, for example, by revolution, is not likely to be regarded as burdened with the fiscal obligation, irrespective of the design of the original debtor. »

1. *Cours. Théorie du crédit public*, 6^e éd., 1922, p. 302.

2. POMEROY, *Lectures on international law in time of peace*, Boston, 1886, p. 75.

3. V. *supra*, p. 18, note 5, et p. 19.

4. Voir *supra*, p. 25, note 1.

5. A. J. I. L., *loc. cit.*, p. 528 ; v. aussi *The International Law Association*, 31. st Conférence, 1922, London, 1923, p. 355.

DETTES ODIEUSES POUR LA POPULATION DE L'ÉTAT

Les délégués américains à la conférence de la paix hispano-américaine de Paris, en 1898, alléguaient entre autres choses que les dettes prétendues cubaines (v. *supra*, p. 141) avaient été « odieuses » pour la po-

pulation du Cuba. L'Espagne les aurait imposées au Cuba au préjudice des intérêts de ce dernier et sans l'assentiment de la population cubaine.

« From the moral point of view, the proposai to impose thèse debts upon Cuba is equally untenable. If, as is sometimes asserted, the struggles for Cuban independence have been carried on and supported by a minority of the people of the island, to impose upon the inhabitants as a whole the cost of suppressing the insurrections would be to punish the many for the deeds of the few. If, on the other hand, those struggles have, as the American Commissioners maintain, represented the hopes and aspirations of the body of the Cuban people, to crush the inhabitants by a burden created by Spain in the effort to oppose their independence would be even more unjust¹. »

« The burden of the so called « Cuban debt », imposed upon the people of Cuba without their consent and by force of arms, was one of the principal wrongs for the termination of which the struggles for Cuban independence were undertaken². »

« The debt was contracted by Spain for national purposes, which in some cases were alien and in others actually adverse to the interest of Cuba... in reality the greater part of it was contracted for the purpose of supporting a Spanish army in Cuba³. »

Le traité de *Versailles* du 28 juin 1919 stipulait :

Art. 92 : « La proportion et la nature des charges financières de l'Allemagne et de la Prusse que la Pologne aura à supporter seront fixées conformément à l'art. 254 de la partie IX (clauses financières) du présent traité. »

« *La partie de la dette qui, d'après la Commission des Réparations, prévue audit article, se rapporte aux mesures prises par les gouvernements allemand et prussien en vue de la colonisation allemande de la Pologne, sera exclue de la proportion mise à la charge de celle-ci...* »

Art. 254 : « Les puissances auxquelles sont cédés des territoires allemands devront, sous réserve des dispositions de l'article 255, assumer le paiement de :
« 1° Une part de la dette de l'Empire allemand... 2° Une part de la dette... de l'État allemand auquel le territoire cédé appartenait... »

Art. 255 « : ... 2° En ce qui concerne la Pologne, *la fraction de la dette dont la Commission des Réparations attribuera l'origine aux mesures prises par les gouvernements allemand et prussien pour la colonisation allemande de la Pologne sera exclue de l'attribution à faire en exécution de l'article 254.* »

Ici, le traité visait les mesures de la Prusse « zur Stärkung des Deutschtums in den Grenzmarken⁴ ».

La loi du 26 avril 1888 instituait un fonds de 100 millions de marks destinés à l'établissement de colons allemands dans la Prusse occidentale et la Posnanie. La loi du 20 avril 1898 y affecta une somme supplémentaire de 150 millions de marks ; la loi du 1^{er} juin 1902 augmenta ce fonds de 150 millions et la loi du

1. J. B. MOORE, *Digest International Arbitrations*, vol. I, p. 358-359.

2. *Ibid.*, p. 359.

3. *Ibid.*, p. 367.

4. W. SCHULTZE, v° *Ansiedlungsgesetzgebung*, H. w. b. der St.-wiss., 4^e éd., t. I, p. 345 ; v. aussi STUMPFE, *Polen und Ansiedlungskommissionen*, Berlin, 1892 ; PAGENKOPF, *Die innere Kolonisation, ihr Ziel und ihr gegenwärtiger Stand*, Berlin, 1900.

160

DETTES QUI NE GRÈVENT PAS LE TERRITOIRE DE L'ÉTAT

20 mars 1908 de 250 millions encore. Aux termes de la loi du 26 juin 1912, 100 millions de marks furent alloués à l'achat de terres dans la Prusse orientale, en Poméranie, en Silésie et dans le Sleswig-Holstein. La loi du 20 mars 1908 autorisa l'aliénation forcée, pour les besoins de colonisation, des terres dans la Prusse occidentale et en Posnanie, jusqu' à concurrence de 70,000 ha ¹.

Au total, la Commission de colonisation pour la Posnanie et la Prusse occidentale (*Ansiedlungskommission für Posen und West-Preussen*) acheta dans ces provinces 464,846 ha pour la somme de 483,9 millions de marks, soit, en moyenne, à raison de 1,054 marks le ha. Ces acquisitions se sont poursuivies pendant une trentaine d'années. Au commencement, les prix ont été, en moyenne, de 600 à 700 marks le ha, pour atteindre, dans les dernières années, jusqu'à 1,500 à 2,000 marks ². Cette hausse artificielle des prix s'explique du fait que les achats se faisaient dans une atmosphère malsaine de « lutte pour la terre », entre les colonisateurs et la population polonaise.

Au cas où, sur la partie du territoire en regard de laquelle certaines dettes de l'ancien gouvernement sont « odieuses », il se constitue un État indépendant, celui-ci n'est pas tenu d'assumer les dettes en question. Il en est de même lorsque cette partie du territoire est annexée par un nouvel État, quelle que soit, aux yeux de la population du territoire annexé, la nature — odieuse ou non — de son gouvernement : du moment que les dettes « odieuses » ne grèvent pas le territoire en question, aucun nouveau gouvernement de ce dernier n'est tenu d'y participer.

Cependant, ces dettes, « odieuses » pour tel ou tel territoire, n'en demeurent pas moins des dettes d'État grevant tout le reste du territoire de l'État débiteur. Ces dettes avaient été régulièrement contractées par un gouvernement régulier. Elles n'avaient pas été contractées dans des fins hostiles aux intérêts des autres territoires de l'État ; peut-être même étaient-elles directement ou indirectement avantageuses pour ces territoires ou pour certains d'entre eux. Dans ces conditions, il n'y a aucune raison de considérer ces dettes comme les dettes *personnelles* de l'ancien gouvernement. C'est pourquoi, en cas de transformation *politique* de l'État débiteur, ces dettes passent à la charge du nouveau gouvernement. En cas de transformation *territoriale* de l'État débiteur,

ces dettes doivent être réparties entre tous ses divers territoires, à la seule exception de ceux à l'égard desquels elles sont directement « odieuses ».

Il est intéressant de noter à ce propos qu'aux termes des art. 92 et 255 du traité de *Versailles*, les dettes ayant pour origine « les mesures prises en vue de la colonisation allemande » ne sont exclues de la répartition qu'en ce qui concerne la Pologne, c'est-à-dire qu'elles semblent ne pas être exclues en ce qui concerne les autres cessionnaires. Du moins, cela n'est pas directement envisagé dans le traité, ainsi que c'est le cas, par exemple, dans l'art. 253 d'après lequel seront défalquées de l'ensemble

1. SCHULTZE, *loc. cit.*, p. 346-347.

2. *Ibid.*, p. 347.

161

DETTES ODIEUSES POUR LA POPULATION DE L'ÉTAT

des dettes sujettes à répartition « les dettes qui correspondent aux dépenses effectuées à l'occasion des biens et propriétés situés dans les territoires cédés » et dont « la valeur doit être versée par les cessionnaires à la Commission des Réparations pour être portée au crédit du gouvernement allemand, à valoir sur les sommes dues au titre de réparations » (art. 256). (V. là-dessus Annexes.)

Art. 253 (alinéa 3) : « En ce qui concerne tous les territoires cédés autres que l'Alsace-Lorraine, la fraction de la dette de l'Empire ou des États allemands dont la Commission des Réparations estimera qu'elle correspond à des dépenses effectuées par l'Empire ou les États allemands à l'occasion des biens et propriétés visés à l'article 256 sera exdue de l'attribution à faire en exécution de l'article 254. »

Il est intéressant de noter à ce sujet le cas des *Schutzgebietsanleihen* de l'Allemagne. Nous avons indiqué plus haut (v. *supra*, p. 144) que les colonies allemandes, aux termes du traité de *Versailles* (art. 257, al. 1), n'étaient pas tenues à prendre part aux dettes allemandes. En dehors des emprunts de l'Empire et des États allemands, il avait été émis des *Schutzgebietsanleihen* :

4 % *Deutsche Schutzgebiets-Anleihe von 1908* : « Aufgenommen für das ostafrikanische Schutzgebiet und die Schutzgebiete Kamerun und Togo, unter Bürgschaft des Deutschen Reichs für die Verzinsung und Tilgung » ; le même 1909, 1910, 1911, y compris le Sud-africain allemand ; le même 1913, 1914, pour l'Afrique orientale allemande, le Cameroun et le Sud-Ouest africain allemand.

Le montant total de ces emprunts égale 183,75 millions de marks ¹.

En établissant les montants de la dette allemande incombant aux États qui avaient acquis des territoires allemands, la Commission des Réparations a reconnu que ces derniers emprunts, de caractère local, ne doivent pas être considérés comme faisant partie de la dette du Reich ², c'est-à-dire *ne doivent pas entrer en ligne de compte* lors de la répartition de cette dette entre l'Empire amoindri et les cessionnaires.

D'autre part, ces emprunts ne furent pas non plus remis à la charge des anciennes colonies allemandes. Le gouvernement allemand avait demandé aux États mandataires de ces colonies d'assumer les dettes en question, ne fût-ce qu'au cours de Bourse à la date du transfert des colonies respectives à ces États ³. Cette requête n'eut pas de suite ⁴.

Cette façon de traiter les *Schutzgebietsanleihen* ne laisse pas d'être contestable. Certes, les colonies ne sont pas tenues à participer au service des dettes générales de l'Empire. Cependant, on peut se demander s'il est tout à fait juste, d'une part, que les emprunts coloniaux n'aient pas été transférés sur les colonies respectives, bien qu'on eût effectué, pour le compte de ces emprunts, bon nombre de dépenses productives dans ces colonies mêmes, et que, d'autre part, les territoires détachés de l'Allemagne en Europe soient libérés de la participation à ces emprunts ⁵ aucunement odieux pour ces territoires.

1. M. VON HECKEL, W. LOTZ, v° *Staatsschulden*, Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4^e éd., t. VII, p. 828.

2. *Agence économique et -financière*, 16 décembre 1922.

3. *Berliner Tageblatt*, 20 juillet 1924.

4. *Vossische Zeitung*, 27 février 1924.

5. Walther HAMEL, *Die Haftung des Deutschen Reiches für die Schulden der*

11

162

DETTES QUI NE GRÈVENT PAS LE TERRITOIRE DE L'ÉTAT

La réponse des puissances alliées et associées aux observations des délégués allemands au sujet des conditions de paix (16 juin 1919) comporte, en ce qui concerne notre question, les considérations suivantes ¹ :

« The colonies should not bear any portion of the german debt, nor remain under any obligation to refund to Germany the expenses incurred by the Imperial

administration of the protectorate, In fact, it would be unjust to burden the natives with expenditure which appears to have been incurred in Germany' s own interest, and that it would be no less unjust to make this responsibility rest upon the Mandatory Powers which, in so far as they may be appointed trustees by the League of Nations, will derive no benefit from such trustee-

ship. »

Ces considérations ne semblent pas tout à fait bien fondées. Si les dépenses en faveur des colonies avaient été faites dans l'intérêt de l'Allemagne, il ne s'ensuit pas qu'elles aient été *odieuses* pour les colonies, ni, d'autant plus, pour les territoires européens détachés de l'Allemagne.

Il nous faut maintenant établir les règles qu'il convient d'observer pour obtenir une juste solution de la question de savoir quelle dette peut être considérée comme dette « odieuse ». N'oublions pas (v. *supra*, § 6) que la question même de la nature « odieuse » de telle ou telle dette ne saurait être posée *qu'exceptionnellement*, lorsqu'il apparaît, *d'une façon tout à fait incontestable*, que ces dettes sont réellement « odieuses », non seulement aux yeux du nouveau gouvernement de tout ou partie du territoire de l'ancien État, mais aussi à l'avis des représentants compétents et impartiaux de la famille des nations.

Trop diverses et contradictoires sont les doctrines politiques et économiques, trop âpre est souvent la lutte entre les groupements politiques ou les intérêts de tous genres — de parti ou autres — pour que la seule attitude du nouveau gouvernement à l'égard de telle ou telle dette contractée par son prédécesseur puisse suffire à trancher la question de la nature « odieuse » de cette dette.

M. MOYÉ ² est même d'avis que « les liens unissant un gouvernement postérieur à celui antérieur sont tellement forts qu'ils s'étendent même si la responsabilité de l'État provient d'actes critiqués par le nouveau pouvoir et qui ont pu être la cause de la révolution. Ainsi la Restauration a payé sans discuter de larges indemnités pour des abus accomplis au nom de Napoléon I^{er}. Plus tard, la troisième République a agi de même à l'égard des dommages-intérêts réclamés par des particuliers victimes des agissements du Second Empire. La règle de la transmission de la responsabilité peut donc être considérée comme d'une portée très générale. »

J. B. MOORE ³ : « Louis XVIII still paid a pension to the sister of Robespierre, granted to her by the Convention representing France then as Louis XVIII represented France later. »

ehemaligen Schutzgebiete, Archiv für öffentliches Recht, Neue Folge, t. VII, p. 224-242.

1. *Treaty series*, n° 4, 1919, p. 26.
2. *Le droit des gens moderne*, Paris, 1920, p. 110.
3. *Digest of International Arbitrations*, vol. III, p. 2974.

163

DETTES ODIÉUSES POUR LA POPULATION DE L'ÉTAT

F. DESPAGNET ¹ met expressément en garde contre le recours à la nature odieuse des emprunts comme à un motif justifiant la répudiation de ces emprunts par le nouveau gouvernement. Ainsi, dit-il, on « ouvre la voie à toutes les contestations sur le caractère utile des dépenses faites par le pays démembré pour la portion qui est détachée de lui ; on favorise les solutions les plus arbitraires et les plus iniques ».

On ne saurait subordonner le sort du crédit public, un des principaux facteurs du développement des forces productives des États du monde entier, aux opinions arbitraires que porterait sur la nature des anciens emprunts un nouveau gouvernement intéressé à se libérer de la charge des dettes en question. Seul un tribunal international indépendant peut être en mesure de décider, quant au fond et d'une façon objective, si tels ou tels emprunts doivent être considérés comme « odieux ». Les nouveaux gouvernements n'ont pas le droit de décider de leur propre chef que telles ou telles dettes contractées par leurs prédécesseurs offrent ce caractère odieux.

Par conséquent, pour qu'une dette régulièrement contractée par un gouvernement régulier (v. *supra*, §§ 1 et 5) puisse être considérée comme incontestablement odieuse, avec toutes les conséquences sus-indiquées qui en résultent, il conviendrait que fussent établies les conditions suivantes (v. aussi *supra*, § 6 *in fine*) :

1. — Le nouveau gouvernement devrait prouver et un tribunal international reconnaître comme établi :

a) Que les besoins, en vue desquels l'ancien gouvernement avait contracté la dette en question, étaient « odieux » et franchement contraires aux intérêts de la population de tout ou partie de l'ancien territoire, et

b) Que les créanciers, au moment de l'émission de l'emprunt, avaient été au courant de sa destination odieuse.

2. — Ces deux points établis, c'est aux créanciers que reviendrait la charge de prouver que les fonds produits par lesdits emprunts avaient été *en fait* utilisés non pour des besoins odieux, nuisibles à la population de tout ou partie de l'État, mais pour des besoins

généraux ou spéciaux de cet État, qui n'offrent pas un caractère odieux (v. aussi *infra*, p. 170).

L'exemple suivant montre combien il est parfois difficile de constater la destination odieuse de tel ou tel emprunt ou l'application odieuse des fonds provenant de ces emprunts (v. aussi *supra*, p. 27-30, 73-74).

Nous avons indiqué (*supra*, p. 159-160) que la Prusse avait alloué un total de 750 millions de marks pour la colonisation des territoires polonais et autres. Près de 500 millions de marks ont été dépensés rien que pour l'achat de terres dans les régions polonaises. Aux termes des

1. *Cours de droit international public*, 4^e éd., revue par Ch. DE BOECK, Paris, 1910, n° 97, p. 125.

164

DETTES QUI NE GRÈVENT PAS LE TERRITOIRE DE L'ÉTAT

art. 92, 2°, et 255, 2°, du traité de *Versailles*, ces dépenses ont été reconnues « odieuses » pour la Pologne (*supra*, p. 159).

Cependant, on ne saurait méconnaître que ce qui était « odieux » pour la Pologne c'était uniquement la substitution de colons allemands aux propriétaires polonais des terres, mais non la dépense afférente à cette mesure ; car les propriétaires polonais cédaient leurs terres au fisc prussien moyennant des prix très élevés (v. *supra*, p. 160), et l'argent qu'ils touchaient de ce fait leur permettait d'acquérir, dans le même pays, d'autres biens plus importants. Cet argent n'était donc pas perdu pour la Pologne.

Admettons cependant que cette dépense même ait été « odieuse ». Mais elle a été prélevée sur le budget général et non sur le produit des emprunts. Les emprunts que le gouvernement prussien a pu émettre durant les trente années de son activité colonisatrice avaient en vue les besoins généraux du budget ou, du moins, n'avaient pas en vue des besoins « odieux ». Ces emprunts ne sauraient être considérés comme odieux.

Il y a eu, il est vrai, des emprunts dont la destination peut sembler odieuse, à savoir les *Rentenbriefe*. Les lois prussiennes sur les *Rentengüter*, du 27 juin 1890 et 7 juillet 1891, stipulaient, notamment, l'ouverture de crédits en faveur des colons pour les besoins d'organisation de leurs nouvelles terres. Ces crédits, gagés sur les terres, étaient avancés aux colons par des banques provinciales, dites *Rentenbanken*, qui

puisaient les fonds nécessaires à cet effet en émettant des titres, dits *Rentenbriefe*. Ces banques étaient des établissements officiels et leurs titres garantis par le gouvernement prussien ¹.

En 1922, sur l'ensemble de titres émis par les *Rentenbanken* il demeurait en circulation : ceux de la Banque de la Prusse orientale et occidentale pour près de 80 millions de marks, ceux de la Silésie pour près de 18 millions et ceux de la Posnanie pour près de 15 millions de marks ².

Ainsi donc, il restait en tout 100 millions de marks de titres prétendus « odieux », alors que les dépenses « odieuses » se sont élevées à plus de 500 millions. Toutefois, même en ce qui concerne ces titres, il y a lieu de se demander s'ils sont réellement « odieux ». En effet, ce qui est odieux est l'aliénation des terres des propriétaires polonais, mais il serait difficile de taxer d'odieux le fait qu'on ait financé des cultures agricoles en vue d'améliorations dont profitaient les territoires en question et dont profita également l'État polonais devenu possesseur de ces territoires.

Nous venons de formuler les règles qu'il convient d'observer pour obtenir une juste solution de la question des dettes odieuses. Tant que l'application de telles règles n'aura pas été assurée aux créanciers, il leur faudra, pratiquement, en avançant un emprunt, tenir compte de toutes sortes de considérations ou protestations, parfois hasardeuses, émanant de tel ou tel groupement ou parti influent.

Ch. Ch. HYDE fait observer qu' en examinant le projet d'un emprunt à con-

1. Dr M. KRAUSE, v° *Innere Kolonisation*, H. w. b. der St.-w., 4^e éd., t. V, p. 446 et suiv. ; IDEM, v° *Rentengüter*, ibid., t. VII, p. 18 et suiv.

2. SALING, *l. c.*; 1922-1923, p. 54.

165

DETTES ODIEUSES POUR LE NOUVEAU POUVOIR

sentir à l'État, toute banque doit nécessairement étudier la question suivante ¹ : « Whether for any reason and regardless of the approval of the local law, intelligent or unintelligent opinion within the territory controlled by the borrower and affected by the loan, challenges the obligations assumed, or protests against powers conferred on the lender as subversive of rights of sovereignty and as manifesting an abuse of governmental functions of the borrower. »

§ 28

III. — DETTES ODIEUSES POUR LE NOUVEAU POUVOIR SUPRÊME

DETTES DE GUERRE

Ce sont les dettes conclues par le gouvernement de l'État en vue d'une guerre avec un autre État. Si ce dernier s'annexe tout ou partie du territoire de l'État débiteur, il a toutes les raisons de considérer les dettes de guerre de ce dernier comme des dettes « odieuses » pour lui. En avançant des fonds pour des besoins de guerre à l'un des belligérants, les créanciers avaient commis un acte d'hostilité vis-à-vis de l'autre belligérant : si la chance s'était tournée contre ce dernier, la guerre aurait pu entraîner pour lui des conséquences funestes. L'aléa incombe donc aux créanciers.

G. JÈZE ² : « Un État annexant n'est pas tenu juridiquement à payer les dettes de guerre contractées par l'État annexé pour soutenir la lutte contre l'État annexant. »

J. WESTLAKE ³ : « It would seem difficult to hold the conqueror liable, whether with or without benefit of inventory, for a loan which an extinguished State had contracted for the purpose of the war. Those who lend money to a State during a war, or even before its outbreak, when it is notoriously imminent, may be considered to have made themselves voluntary enemies of the other State, and can no more expect consideration on the failure of the side which they have espoused, than a neutral ship which has entered the enemy's service can expect to avoid condemnation if captured. »

Ch. Ch. HYDE ⁴ : « It might be fairly contended... that the creditor assumed the risk that the design for which the debt was incurred would be achieved, and that the failure thereof was a contingency he had in contemplation when the loan was made. »

T. J. LAWRENCE ⁵ : « Tant que la nature humaine restera ce qu'elle est, on peut difficilement s'attendre à ce que les vainqueurs remboursent les sommes avancées dans le but d'assurer, s'il se peut, leur défaite. »

Transvaal Concessions Commission, 1901⁶ : « ... an annexing State would be justified in refusing to recognize obligations incurred by the annexed State for the immediate purposes of war against itself... »

1. *The negociation of external loans with foreign governments*, The Amer. Journal of International Law, vol. XVIII, n° 4, octobre 1922, p. 526.

2. *Partage*, p. 9, *Cours, Crédit public*, p. 326.

3. *Loc. cit.*, t. I, p. 77.

4. *Loc. cit.*, t. I, p. 222.

5. *The principles of international law* (trad. franç, publ. Dotation Carnegie), p. 96.

6. *Report*, § 10.

DETTES DE GUERRE

F. VON HOLTZENDORF ¹ suppose, cependant, que les dettes de guerre de l'État vaincu engagent l'État annexant. Il se réfère, dans l' occurrence, à la pratique des tribunaux d'Allemagne et d'Italie en 1859-1870 et à la circulaire du gouvernement italien à ce sujet ².

Pour décider de la nature odieuse des dettes de guerre, les règles suivantes sont d'une portée capitale :

1. — *Les dettes de guerre ne sont odieuses qu' à l' égard du pouvoir qui avait été en guerre avec l' État débiteur.*

En effet, si, à la suite d'une guerre entre l'État A et l'État B, un territoire détaché de l'État A est annexé par l'État C ou devient un nouvel État indépendant D, le territoire détaché doit prendre part aux dettes de guerre au même titre qu'aux dettes antérieures à la guerre, car le concours financier apporté à l'État A dans sa guerre contre B ne peut être interprété comme un acte hostile vis-à-vis de C ou de D.

Il peut arriver que le territoire détaché ait été en quelque sorte libéré de « l'oppression » de l'ancien État. En pareil cas, dans la mesure où cette oppression fut incontestable, que la guerre conduite par l'ancien État eût amené l'émancipation du territoire opprimé et que les buts de guerre de l'ancien pouvoir eussent été contraires aux intérêts vitaux de ce territoire, les dettes de guerre ne doivent pas être transférées sur ce dernier et ceci, dans l' occurrence, non pas parce qu'elles sont des dettes de guerre, mais parce qu'elles sont « odieuses » pour le territoire en question (v. § 27).

Bien entendu, ces circonstances doivent être établies d'une façon absolument incontestable, sans quoi elles ne sauraient servir de fondement légitime pour résoudre la question dans le sens indiqué.

Après la guerre générale, on détacha de la Turquie, dans l'Asie, divers territoires qui furent érigés en États : Syrie et Grand-Liban, Nedjd, Iraq, Palestine, TransJordanie, Hédjaz, Assyr, Yémen. Aux termes du traité de Sèvres de 1920 (v. *infra*, p. 172), les dettes ottomanes contractées à partir du 1^{er} novembre 1914, c'est-à-dire depuis l' entrée en guerre de la Turquie, n'étaient pas sujettes à répartition entre la Turquie et les territoires en question. A la conférence de *Lausanne*, dans la séance

du 13 janvier 1923, ISMET PACHA formula à ce sujet les objections suivantes³ :

1. *Staatsnachfolge in vermögensrechtlicher Hinsicht, Handbuch des Völkerrechts*, t. II, Hamburg, 1887, p. 38 et suiv.

2. Cité chez G. MANTELLINI, *Lo stato ed il diritto civile*, 1882, t. II, p. 364. Cependant, dans l' affaire *Valengo*, relative à la prétention d'un habitant de la province annexée au sujet des réquisitions et des fournitures de guerre en faveur des pouvoirs autrichiens pendant la guerre, la Cour d'appel, dans son jugement du 30 mars 1877, débouta le demandeur.

3. LIVRE JAUNE, *Conférence de Lausanne*, t. I, p. 613 et suiv.

167

DETTES ODIEUSES POUR LE NOUVEAU POUVOIR

a) « La dette à répartir n'est pas une dette dont le paiement est demandé aux puissances alliées. C'est, par contre, une dette contractée en vue de satisfaire leurs besoins financiers par l'ensemble des différentes parties de l'Empire ottoman alors qu'elles menaient encore une vie commune. Il en résulte qu'il est tout naturel que chacune des différentes parties assume de cette dette la part qui lui revient » ;

b) « Même si l'on objectait qu'une partie de cette dette a été contractée durant la guerre, notre point de vue ne cesserait pas d'être valable, car les parties actuellement détachées de l'Empire ottoman n'ont cessé, jusqu'à l'armistice de 1918, de prendre part au gouvernement de l'Empire par des organes constitutionnels. Comme le principe de la responsabilité des peuples pour actes de leurs gouvernements est un principe qui a toujours été mis en avant durant ces dernières années, il est tout naturel que les populations de tous les territoires, dont l'ensemble constitua autrefois l'Empire ottoman, prennent leur part de toutes les charges de la vie commune menée jusqu'en 1918 » ;

c) « De même, si on devait tenir compte de ce qu'on appelle la « responsabilité de la guerre », il ne serait en aucune façon juste et équitable de soutenir que cette responsabilité doit être supportée par la Turquie seule, qui ne constituait qu'une des différentes parties de l'Empire ottoman. »

Des vues analogues au sujet de la dette de guerre de l'Autriche-Hongrie ont été formulées par la délégation AUTRICHIENNE à la conférence de la paix, *Paris*, 1919 '.

«... Unsere junge Republik ist wie alle anderen entstanden und ist ebensowenig wie diese der Nachfolger der Monarchie... die Republik Deutsch-Oesterreich hat als solche niemals einen Krieg erklärt, niemals einen Krieg geführt... sicher-

lich aber hat unsere Republik niemals im Kriegszustand mit den Nationalstaaten gelebt. »

Que les dettes de guerre soient « odieuses » pour le nouveau pouvoir de l'annexant, elles ne cessent cependant pas d'être des dettes *d'État*, avec toutes les conséquences qui en découlent. Elles grèvent le territoire de l'État au nom duquel elles avaient été contractées, tout comme ses autres dettes. Qu'elles aient été contractées pour des besoins de guerre, ceci, dans l'occurrence, n'a en soi-même aucune portée. La guerre a pu être défensive ou offensive, poursuivre les intérêts, bien ou mal compris, de toute la nation ou même de certaines parties de la population. A condition que ces buts n'aient pas été franchement hostiles aux intérêts de tout ou partie de la population de l'État, les dettes contractées pour les besoins de la guerre ne sont pas odieuses pour la nation, et du moment qu'elles ont été contractées régulièrement et par un pouvoir régulier, elles grèvent le territoire de l'État. Que le nouveau pouvoir de l'annexant répudie les dettes de guerre, ceci ne relève pas de la nature juridique de ces dettes mêmes, mais du droit du nouveau pouvoir de les considérer comme odieuses et, par conséquent, non obligatoires *pour lui* personnellement.

1. *Berichte der deutsch-österreichischen Friedensdelegation in St.-Germain-en-Laye*, t. I, annexe 29.

168

DETTES DE GUERRE

Il en résulte que si le territoire annexé, grevé de dettes de guerre de l'État vaincu, se détache par la suite de l'État vainqueur, ce territoire devra prendre part aux dettes de guerre qui n'avaient été odieuses que pour ce dernier État.

2. — *Les dettes de guerre ne peuvent être considérées comme odieuses que si leur attribution présumée aux fins d'une guerre contre un autre État a été connue aux créanciers lors de leur conclusion et que les sommes obtenues aient été effectivement employées à cette fin.*

a) *L'emploi présumé odieux doit être connu aux créanciers lors de la conclusion de l'emprunt.*

Ce qui importe est *la culpabilité subjective des créanciers*, le fait que les souscripteurs d'un emprunt ou les créanciers se soient

clairement rendu compte du besoin en vue duquel ils ont prêté à l'État leur concours financier.

1. — *Dettes contractées avant la guerre pour des buts militaires*

De telles dettes ne peuvent être reconnues comme dettes de guerre, odieuses pour un autre État concret, que dans des cas extrêmement rares.

Les créanciers, en souscrivant un emprunt ou en prêtant de l'argent au gouvernement, pouvaient, somme toute, ignorer la destination des sommes prêtées.

Au moment de la conclusion de l'emprunt on a pu avoir en vue l'utilisation de son produit pour des besoins non odieux et, par suite, l'employer effectivement pour des besoins odieux.

Quand même les créanciers auraient été informés de la destination des sommes prêtées pour des besoins militaires, ces dettes n'en deviennent pas odieuses pour un autre État concret, car contribuer aux préparatifs d'une guerre éventuelle dans les conditions d'une paix armée universelle (*si vis pacem, para bellum*) ne constitue pas encore un acte hostile à l'égard de tel ou tel État déterminé.

Quand même les créanciers auraient su que l'argent prêté servirait aux préparatifs de guerre contre l'État *B* et qu'en fait la guerre éclatât contre l'État *C*, pareils emprunts, contractés avant la guerre, ne seraient pas « odieux » pour l'État *C*, les créanciers n'ayant commis aucun acte d'hostilité envers ce dernier.

Enfin, quand même les créanciers auraient su que l'argent prêté servirait aux préparatifs de guerre contre l'État *B* et que la guerre avec ce dernier eût, en effet, lieu, cela même ne suffit pas toujours à résoudre la question.

En effet, du moment qu'il n'y a pas de guerre, il n'y a pas lieu de considérer les dettes d'un État comme dettes odieuses pour un autre État concret, sous prétexte que les relations entre cet

État et l'État débiteur manquent de cordialité, que les emprunts fortifient la puissance militaire de l'État qui les a contractés et le rendent d'autant plus dangereux. Les dispositions hostiles entre États sont des faits aussi fréquents que variables : l'éventualité d'un conflit armé entre eux est souvent à tel point indéterminée qu'on ne saurait considérer ces faits comme décisifs en ce qui concerne le sort des dettes en question.

On ne saurait d'autant plus considérer comme dettes de guerre les dettes contractées avant le commencement d'une guerre civile (dynas-

tique, politique, sociale, nationale), c'est-à-dire avant que se fût constitué un nouveau pouvoir révolutionnaire ou insurrectionnel ou du moins avant que se fût déclanchée une lutte ouverte et organisée entre le pouvoir et la population.

Dans un manifeste publié dès novembre 1905 par l'Union paysanne et les partis socialistes de Russie, on lit entre autres choses : «... Le peuple russe ne paiera pas les dettes contractées par le gouvernement tsariste après que celui-ci eut engagé une lutte ouverte avec le peuple entier'. »

2. —*Dettes contractées pendant la guerre*

En ce qui concerne les dettes contractées pendant la guerre, leur nature « odieuse » à l'égard de l'adversaire militaire de l'État débiteur tient au fait que les créanciers n'ont pas pu ignorer la portée de leur acte, hostile envers cet adversaire militaire qui l'était déjà lors de la conclusion de l'emprunt.

Il est vrai que la destination odieuse des dettes contractées pendant la guerre ne saurait être toujours considérée comme tout à fait évidente pour les créanciers. En effet, les besoins en vue desquels un emprunt est contracté peuvent intéresser l'économie nationale autant que la conduite de la guerre, comme, par exemple, la construction de chemins de fer ayant une portée à la fois économique et stratégique, l'achat de matériel roulant qui sert, entre autres choses, à transférer des troupes d'un front à l'autre. D'autre part, cependant, il convient d'avoir en vue que, dans les conditions actuelles, les moyens de guerre ne se bornent pas aux armes et munitions. Toutes sortes de matières premières, les vivres et combustibles indispensables au fonctionnement de l'économie nationale, sont un facteur de guerre souvent non moins important que les armes et les munitions. De même un emprunt conclu en temps de guerre pour les besoins ordinaires et impérieux de l'État, en permettant à ce dernier d'affecter ses autres revenus ordinaires aux besoins de la guerre, équivaut au fond à un emprunt de guerre. Les créanciers auraient donc dû se rendre compte de la portée réelle de l'aide qu'ils apportaient à un des États belligérants.

1. *La Tribune russe*, 30 décembre 1905 et 31 mai 1906.

Par contre, si l'on contracte, pendant la guerre, un emprunt destiné à des besoins productifs qui ne sont ni urgents ni directement ou indirectement subordonnés aux nécessités de la guerre, — tels que, par exemple, l'irrigation d'un territoire, etc., pareil emprunt ne saurait être taxé d'emprunt de guerre.

Ce que nous venons d'exposer détermine les conditions dans lesquelles il est possible d'établir la culpabilité subjective des créanciers informés de la destination des fonds qu'ils avancent à l'État.

A défaut de cette culpabilité subjective des créanciers, l'emploi effectif des fonds fournis par l'emprunt pour des besoins de guerre ne suffit pas à rendre cet emprunt « odieux » pour l'adversaire militaire de l'État débiteur.

En 1914, la BOSNIE-HERZÉGOVINE émit deux emprunts 5 %, d'investissement et des chemins de fer. Toutes les dettes de la Bosnie-Herzégovine devaient être transférées sur la Yougo-Slavie (v. *supra*, p. 156). En fait, depuis le 1^{er} juillet 1919, les coupons de ces emprunts sont restés en souffrance, le gouvernement S.-C.-S. alléguant que le produit de l'émission faite à la veille de la guerre n'aurait pas été affecté aux besoins des deux provinces, mais aux dépenses de la guerre.

Plus tard, cependant, le gouvernement S.-C.-S., « tout en n'abandonnant pas sa thèse », se déclara disposé à échanger ces obligations émises en Suisse en coupures de 480 couronnes nom. ou de 2,400 couronnes nom., avec coupons partant du 1^{er} octobre 1919, pour 5,200 et 26,000 dinars respectivement, en titres de l'emprunt 7 % d'investissement du royaume S.-C.-S. de 1921, avec coupons du 15 septembre 1924 '.

b) Les fonds obtenus ont été effectivement employés pour des besoins de la guerre.

La question de l'emploi effectif du produit de l'emprunt pour des besoins de la guerre ne peut être posée *qu'après* qu'aura été établie, d'une façon incontestable, la première condition (« la destination odieuse de l'emprunt était connue aux créanciers lors de la conclusion de l'emprunt »).

Si ce premier point n'a pas été établi, l'emploi effectif du produit de l'emprunt n'a aucune importance, car *il n'y a pas de culpabilité subjective des créanciers.*

Si ce premier point est établi — et son *onus probandi* incombe au gouvernement de l'État annexant (v. la règle analogue relative aux dettes qui sont odieuses pour la population, p. 163) — c'est au tour des créanciers de prouver soit que, malgré la *destination* odieuse de l'emprunt, l'emploi *effectif* de son produit n'a pas été odieux, soit que, malgré son emploi directement ou indi-

rectement odieux, il n'en a pas moins enrichi le territoire en question. L'État annexant doit donc assumer la responsabilité de

1. V. *Bulletins mensuels de la Société de Banque Suisse*, 1924, p. 70 et 140.

171

DETTES ODIEUSES POUR LE NOUVEAU POUVOIR

cet emprunt dans la mesure où celui-ci a contribué à son enrichissement effectif.

A la suite de la guerre de 1898, l'ESPAGNE, aux termes du traité de paix, *Paris*, 10 décembre 1898, cédait aux ÉTATS-UNIS les îles Philippines. L'art. 3 de ce traité stipulait :

« Spain cedes to the United States the archipelago known as the Philippine Islands... The United States will pay to Spain the sum of \$ 20 millions within three months after the exchange of the ratifications of the present Treaty. »
Au sujet de cette disposition, J. WESTLAKE ¹ fait observer :
« When the United States negotiators found that the Philippine debt largely represented money employed by Spain in the war or in the previous hostilities with the insurgents, they resolved in the final transfer to fix an amount at least equal to the face value of that debt which could be given to Spain as an acknowledgment for any specific improvement, she might have made there not paid for by the revenues of the islands themselves. She could use it to pay the Philippine bonds if she chose. »

Quant aux objets tels que, par exemple, munitions, armes, matériel roulant, etc., dont l'État annexant se sera emparé au cours de la guerre, ils doivent être considérés comme butin de guerre et, en cette qualité, ne tombent pas sous la règle que nous venons de formuler (v. *supra*, p. 57-58). Mais en ce qui concerne les biens tels que, par exemple, les ponts, chemins de fer, etc., que l'État annexant n'acquiert qu'à la suite de l'établissement de sa souveraineté sur le territoire en question, les choses se présentent autrement. Au cas notamment où ces ponts, etc., avaient été construits avec les fonds provenant des emprunts de guerre, le nouveau pouvoir doit assumer la part de ces derniers correspondant aux dépenses faites par l'ancien État pour la construction desdits biens.

§ 29

LA PRATIQUE INTERNATIONALE

La pratique des traités internationaux a généralement considéré comme dettes de guerre les emprunts *postérieurs* à la déclaration de la guerre, et admis que seules les dettes contractées *avant* la guerre sont sujettes au transfert à la charge du nouveau possesseur des territoires cédés.

Traité de paix RÉPUBLIQUE FRANÇAISE—EMPEREUR, ROI DE HONGRIE ET DE BOHÊME, *Campo-Formio*, 17 octobre 1797- :

Art. 4. : « Toutes les dettes hypothéquées *avant la guerre* sur le sol des pays... seront à la charge de la République française. »

FRANCE-PRUSSE, *Tilsit*, 9 juillet 1807 ³ :

Art. 24 : « Les engagements, dettes et obligations de toute nature que S. M. le roi de Prusse a pu avoir, prendre et contracter *antérieurement à la présente guerre*... seront à la charge des nouveaux possesseurs... »

1. *Loc. cit.*, vol. I, p. 85.

2. DE CLERCQ, t. I, p. 336 ; M. R., t. VII, p. 208.

3. DE CLERCQ, t. II, p. 221, M. SUPPLÉMENTS, t. IV, p. 436, M. R., 2^e sér., t. VIII, p. 666.

172

DETTES DE GUERRE

Souvent les traités fixaient une date déterminée et seules les dettes conclues antérieurement à cette date étaient considérées comme passibles d'être transférées à la charge du nouveau possesseur des territoires cédés.

Convention PRUSSE-WESTPHALIE sur l'exécution du traité de Tilsit, *Berlin*, 28 avril 1811', § 2. — Distinction des dettes, art. 13 : « Seront à la charge de Sa Majesté le roi de Westphalie les engagements, dettes et obligations de toute nature qui ont été pris ou contractés par Sa Majesté le roi de Prusse, *antérieurement à la guerre*, en sa qualité de possesseur des pays, territoires, domaines, biens et revenus cédés par Sa Majesté Prussienne et qui font partie du royaume de Westphalie.

« Pour prévenir toutes difficultés sur l'interprétation de ces mots « antérieurement à la guerre » et concilier la diversité des opinions qui ont été énoncées à cet égard, les hautes parties contractantes sont convenues par transaction de *fixer le premier du mois d'août 1806* comme l'époque précise qui doit servir à la séparation des dettes entre les deux gouvernements. »

Art. 14 : « Seront réputées par transaction contractée par Sa Majesté le roi de Prusse, comme possesseur des pays..., cédés d'après le sens de l'article 24 du traité de Tilsit, et par conséquent à la charge du royaume de Westphalie, non seulement les dettes résultant d'emprunts faits ou consentis, *antérieurement au premier dudit mois d' août 1806*, par les états provinciaux et pour leur compte, mais aussi tous les autres engagements, dettes et obligations, de toute nature, qui, *antérieurement au premier dudit mois d' août*, auraient été pris et contractés au nom et sous l'autorisation de Sa Majesté le roi de Prusse, par les autorités des états et des provinces, et qui ont été spécialement et nominativement hypothéqués sur les pays, territoires, domaines, biens et revenus cédés par la Prusse et actuellement réunis au royaume de Westphalie, ou qui auraient été contractés pour l'administration intérieure civile ou militaire desdits pays, territoires, domaines, biens et revenus. »

Traité de VERSAILLES du 28 juin 1919- :

Art. 254 : « Les puissances auxquelles sont cédés des territoires allemands devront... assumer le paiement de : « 1° Une part de la dette de l'Empire allemand, *telle qu' elle était constituée le 1^{er} août 1914...* 2° Une part de la dette, *telle qu' elle existait au 1^{er} août 1914*, de l'État allemand auquel le territoire cédé appartenait... »

Traité de paix avec l' AUTRICHE, *Saint-Germain*, 10 septembre 1919 ³, art. 203, et avec la HONGRIE, *Trianon*, 4 juin 1920 ⁴, art. 186, premiers alinéas de 1° et de 2°, stipulent que la dette sujette à la répartition est la dette « *telle qu' elle était constituée le 28 juillet 1914* ».

Traité de paix avec la BULGARIE, *Neuilly*, 27 novembre 1919 ⁵, art. 141 : «... dette bulgare, *telle qu' elle existait au 11 octobre 1915...* »

Traité de paix avec la TURQUIE, *Sèvres*, 10 août 1920 ⁶, art. 242 : « ... *les emprunts conclus avant le 1^{er} novembre 1914* devront être pris en considération pour la répartition de la dette publique ottomane entre la Turquie, les États de la péninsule balkanique et les nouveaux États constitués en Asie... »

1. M. N. R, t. I, p. 367-368.
2. M. N. R. G., 3^e sér., t. XI, p. 323 et suiv.
3. M. N. R. G., 3^e sér., t. XI, p. 691 et suiv.
4. M. N. R. G., 3^e sér., t. XII, p. 423 et suiv.
5. M. N. R. G., 3^e sér., t. XII, p. 323 et suiv.
6. M. N. R. G... 3e sér., t. XII, p. 665 et suiv.

173

DETTES ODIUSES POUR LE NOUVEAU POUVOIR

La date du *1^{er} novembre 1914* figure aux articles 241 et 242. Le tableau de la dette ottomane, compris dans l'annexe I de la partie VIII du traité, porte

cependant : «... dette... d'avant-guerre (5 novembre 1914) », et de même la note qui accompagne ce tableau : « Les chiffres du capital existant au 5 novembre 1914... »

Après la guerre victorieuse de l'Angora contre les Grecs, les Turcs demandèrent, le 13 décembre 1922, à la conférence de Lausanne, de fixer comme date limite le 30 octobre 1918, jour de l'armistice conclu à Moudros, qui avait mis fin à la guerre entre la Turquie et les Alliés.

Le traité avec la TURQUIE, Lausanne, 24 juillet 1923², stipula cependant : art. 46 : « La dette publique ottomane, telle qu'elle est définie dans le tableau annexé à la présente section, sera répartie... »

Dans ce tableau (v. *infra*), le titre porte : « Tableau de la dette publique ottomane, antérieure au 1^{er} novembre 1914. »

La date limite était donc fixée par ces traités aux jours soit de la première déclaration de la guerre — 28 juillet 1914 pour l'Autriche et la Hongrie, 1^{er} août 1914 pour l'Allemagne — soit de l'entrée effective en guerre . 1^{er} novembre 1914 pour la Turquie (l'iradé impérial déclarant la guerre ne fut promulgué que le (29 octobre) 11 novembre 1914), 11 octobre 1915 pour la Bulgarie.

Quant aux puissances alliées et associées, l'Italie n'entra en guerre que le 23 mai 1915³, la Roumanie le 27 août 1916⁴, les États-Unis le 6 avril 1917, la Grèce le 30 juin 1917, le Brésil et autres États aussi en 1917.

L'ALLEMAGNE avait émis des emprunts de guerre pour une somme de plus de 100 milliards de marks⁵ ; sa dette d'avant guerre (Reich et États fédéraux) était d'environ 21 milliards de marks ; les emprunts de

guerre de l' AUTRICHE se sont élevés à 68 milliards de couronnes (dette d' avant guerre : 12,8 milliards), ceux de la HONGRIE à 33 milliards de couronnes (dette d'avant guerre : 7,9 milliards), soit, pour ces deux derniers États, à un total de 101 milliards⁶. La TURQUIE a émis pendant la guerre un emprunt intérieur de 17,977,600 livres turques et du papier-monnaie pour 159,734,000 livres turques⁷. Sa dette d'avant guerre était d'environ 139 millions de livres turques.

En adaptant la dette sujette à répartition aux dates de la déclaration ou du commencement de la guerre, les traités ne tenaient donc pas compte de ce que certaines dettes ultérieures à ces dates n'étaient aucunement des dettes de guerre.

Le gouvernement autrichien faisait figurer dans le projet de liste de dettes gagées la rémunération des actions de la Société du pont à chaînes de Tetschen. Le Sous-Comité de la Commission des Réparations

1. M. N. R. G., 3^e sér., t. XI, p. 159 et suiv.

2. S. D. N., *Recueil*, vol. XXVIII, 1924, p. 11 et suiv.
3. *Jahrbuch des Völkerrechts*, t. IV, p. 349 et suiv.
4. (LIVRE ROUGE.) *Diplomatische Aktenstücke betreffend die Beziehungen Oesterreich-Ungarns zu Rumänien vom 22. Juli 1914 bis 27. Aug. 1916*, p. 67.
5. Ch. RIST, *Les finances de guerre de l'Allemagne*, Paris, 1921, p. 64 et suiv.
6. A. RASIN, *The financial policy of Tchechoslovakia*, Carnegie Endowment, p. 18 et 121.
7. *Rapport général du Conseil d' Administration de la Dette Publique Ottomane*, 1918-1919, p. 10; LAUSANNE CONFERENCE ON NEAR EASTERN AFFAIRS 1922-1923, *Records of proceedings and draft terms of peace*, Cmd. 1814, 1923, p. 618.

174

DETTES DE GUERRE

n'a pas pu comprendre cette charge dans la répartition pour la raison qu' elle a été assumée par l' Etat en 1917 seulement, et que, par conséquent, elle ne répondait pas à la condition prescrite par l'article 203 du traité de *Saint-Germain* : elle n'existait pas au 28 juillet 1914 ¹.

Aux termes du traité de Sèvres du 10 août 1920 ², art. 242, les États balkaniques, en faveur desquels des territoires ottomans avaient été détachés de l'Empire ottoman à la suite des guerres balkaniques de 1912-1913, ne doivent participer qu'aux dettes contractées *avant le 17 octobre 1912*. La même disposition a été établie par le traité de *Lausanne* du 24 juillet 1923 ³, art. 50. Cette date est celle du commencement des guerres balkaniques.

Les dettes conclues entre le 17 octobre 1912 et le 1^{er} novembre 1914 et auxquelles, aux termes des traités, les territoires détachés à la suite des guerres balkaniques ne prennent pas part, sont les suivantes ⁴ :

1. — *Emprunts. Date du contrat.*

Irrigation de la plaine de Koniah..... (5) 18 novembre 1913.

Docks, arsenaux et constructions navales . (19 novembre) 2 décembre 1913

5 % 1914 (13) 26 avril 1914.

Avance Régie des tabacs 4 août 1913.

Bons	du	Trésor,	Banque	Impériale	Otto-
mane, 1912	(8)	21 novembre	1912.	

Bons du Trésor 1913, y compris les bons émis directement (19 janvier) 1^{er} février 1913.

2. — *Avances.*
Administration des phares (3) 16 avril 1913

(23 février) 5 mars 1914.

Société du chemin de fer d'Anatolie.

Ainsi donc, dans le nombre de ces dettes il y en a qui n'offrent aucun caractère de dettes de guerre

Les traités de paix qui terminèrent les guerres balkaniques de 1912-1913 furent les suivants :

Le traité de *Londres* du (17) 30 mai 1913 ³, qui enleva à la Turquie l'Albanie la Crète et les îles de la mer Egée.

Le traité de *Bucarest* du (28 juillet) 10 août 1913⁶, entre la Bulgarie la Roumanie, la Grèce, la Serbie et le Monténégro.

Le traité de *Constantinople* du (16) 29 septembre 1913 ⁷, entre la Bulgarie et la Turquie.

Le traité d' *Athènes* du (1er) 14 novembre 1913 ⁸, entre la Grèce et la Turquie.

Le traité de *Constantinople* du (1er) 14 mars 1914⁹, entre la Serbie et la Turquie.

1. C. D. R., *Annexe*, 1510, p. 10.

2. M. N. R. G., 3^e sér., t. XII, p. 665 et suiv.

3. V. aussi dans le TREATY SERIES, n° 16 (1923), Cmd. 1929, 1923.

4. CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA DETTE PUBLIQUE OTTOMANE, *Documents et tableaux relatifs à la répartition des charges annuelles de la D. P. O., conformément au traité de Lausanne du 24 juillet 1923*, Constantinople 1924, p. 108-111.

5. M. N. R. G., 3^e sér., t. VIII, p. 16 et suiv.

6. *Ibid.*, p. 61 et suiv.

7. *Ibid.*, p. 78 et suiv.

8. *Ibid.*, p. 93 et suiv.

9. *Ibid.*, p. 643 et suiv.

DETTES ODIEUSES POUR LE NOUVEAU POUVOIR

Les dates de la mise en vigueur de ces traités et, resp., les dates de la prise en charge des annuités de la dette publique ottomane, conformément à l'art. 53 du traité de *Lausanne* du 24 juillet 1923, sont les suivantes :

Pour les territoires turcs (et îles) passés : à l'Italie, 17 octobre 1912 ; à l'Albanie, 11 août 1913; à la Bulgarie, 29 septembre 1913; à la Grèce, 14 novembre 1913 ; à la Serbie, 6 avril 1914.

De cette façon, à en juger par les dates des contrats des dettes en question, et vu que certaines de ces dettes n'avaient aucun caractère de dettes de guerre, certains des territoires détachés après les guerres balkaniques devraient prendre part à quelques-unes des dettes contractées après le 17 octobre 1912, car les dates de la mise en vigueur des traités qui avaient sanctionné ces détachements territoriaux étaient *postérieures* à celles où avaient été contractées les dettes respectives.

Certains traités stipulent expressément que les dettes de guerre ne seront pas portées à la charge des territoires détachés, et spécifient parfois quelles sont les dettes qu'il convient de ranger sous cette catégorie. En pareils cas, il est arrivé que certaines dettes contractées *avant* le commencement de la guerre aient été comprises au nombre des dettes de guerre.

Le traité de *Paris* du 10 février 1763, ESPAGNE, FRANCE, GRANDE-BRETAGNE avec accession du PORTUGAL, stipulait la cession du Canada par la France à l'Angleterre². La « Déclaration du plénipotentiaire français concernant les dettes du Canada », annexée à ce traité, porte que : « Le roi de la Grande-Bretagne ayant désiré que le paiement des lettres de change et billets qui ont été délivrés aux Canadiens pour les fournitures faites aux troupes françaises fût assuré, S. M. I. C., très disposée à rendre à chacun la justice qui lui est légitimement due, a déclaré et déclare que lesdits billets et lettres de change seront exactement payés, d'après une liquidation faite dans un temps convenable, selon la distance des lieux et la possibilité... »

Cette déclaration stipule, par conséquent, que les dettes de guerre du roi de France dans le Canada ne passent pas à la charge du roi de Grande-Bretagne.

Recès général de l'EMPIRE GERMANIQUE, 25 février 1803, § LXXXIII³ :

« Enfin, quant aux dettes contractées par les cercles du Haut et Bas-Rhin, situés sur *les deux rives de ce fleuve* ; savoir, par le cercle du Bas-Rhin, *immédiatement avant la guerre*, et par celui du Haut-Rhin, *pendant et pour la guerre*, les créanciers de ces deux cercles sont, eu égard aux circonstances, en droit de s'en tenir, pour le remboursement de leurs capitaux et intérêts, aux pays des deux cercles *situés à la rive droite...* »

Convention PRUSSE-WESTPHALIE, 28 avril 1811⁴ :

Art. 15 : « Resteront à la charge de la Prusse les engagements, dettes ou obligations de toute nature qui ont été pris ou contractés de la part de Sa Majesté le roi de Prusse à partir du 1^{er} août 1806, ou qui, ayant été pris et contractés

1. CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA DETTE PUBLIQUE OTTOMANE, *Documents et tableaux*, p. 196 et autres.

2. M. R., t. I, p. 55 ; M. R., 2, t. I, p. 126 ; DE CLERCQ, t. XV, suppléments, p. 66.

3. M. SUPPLÉMENTS, t. III, p. 239 et suiv. ; M. R., 2, t. VII, p. 443 ; DESCAMPS et RENAULT, *Recueil des traités du XIX^e siècle*, p. 93.

4. M. N. R., t. I, p. 367-368.

176

DETTES DE GUERRE

antérieurement audit jour, ne pourraient être classés dans aucune des catégories énoncées aux deux articles précédents » (v. plus haut, p. 172).

« Resteront nommément à la charge de Sa Majesté le roi de Prusse toutes les dettes résultant des fournitures qui, en vertu des ordres ou réquisitions expédiés à dater du 1^{er} août 1806 jusqu' à la paix de Tilsit par le gouvernement prussien ou par ses autorités ou agents, ont été effectuées soit par des particuliers, soit par des établissements publics ou des communautés faisant aujourd'hui partie du royaume de Westphalie, consistant soit en vivres, fourrages, approvisionnement des troupes et des forteresses, transports militaires, arrangements ou approvisionnements d'hôpitaux et autres établissements militaires, travaux et matériaux à l'usage des forteresses, soit en toutes autres *fournitures quelconques de guerre ou relatives au service militaire* et pour raison desquelles Sa Majesté le roi de Prusse aurait été tenue de payer ceux qui les ont faites, si elle fût restée en possession des pays et provinces cédés par le traité de Tilsit.

« Seront assimilées aux dettes ci-dessus celles résultantes du service forcé des hôpitaux militaires de Magdebourg jusqu' au traité de Tilsit.

« Par contre, toutes les autres contributions et charges de guerre imposées par le vainqueur et les réquisitions en nature faites par lui dans les pays conquis sur la Prusse seront considérées comme charges locales et ne pourront être réclamées contre le gouvernement prussien, et toutes les dettes et tous les engagements consentis à cette fin par les états de Marches et de Magdebourg, depuis l'ouverture de la campagne, devront être sensés contractés pour l'administration particulière de ces provinces. »

Ainsi cette convention reconnaît comme dettes de guerre, non susceptibles d'être transférées sur la Westphalie, toutes les dettes contractées par le roi de Prusse après le 1^{er} août 1806 et certaines dettes antérieures à cette date.

Traité AUTRICHE-PRUSSE-DANEMARK, du 30 octobre 1864¹ :
Art. 17 : « ... Il est entendu que toutes les obligations résultant de contrats

stipulés par le gouvernement danois, par rapport à la guerre et à l'exécution fédérale, ne sont pas comprises dans la précédente stipulation. »

Le projet initial du traité de paix avec la BULGARIE fixait la date limite au 1^{er} août 1914.

La délégation bulgare demandait que cette date fût reportée à celle de la signature du traité de paix avec la Bulgarie ou au moins à celle du 11 octobre 1915, lorsque la Bulgarie entra en guerre contre la Serbie.

Le traité de paix avec la BULGARIE, *Neuilly*, 27 novembre 1919, a stipulé :

Art. 141 : « Les puissances cessionnaires de territoire bulgare, en conformité du présent traité, s'engagent à assumer la charge d'une part de la dette publique bulgare telle qu'elle existait au 11 octobre 1915... »

« La Commission des Réparations, agissant par l'intermédiaire de la Commission interalliée, déterminera le montant de la dette publique bulgare au 11 octobre 1915, en tenant compte, pour la dette contractée après le 1^{er} août 1914, de la seule fraction de cette dette qui n'aurait pas été employée par la Bulgarie à préparer la guerre d'agression. »

Quelquefois, les traités désignent expressément l'emprunt concret auquel ne devra pas prendre part le territoire détaché.

Préliminaires de paix entre l' AUTRICHE et la PRUSSE, d'une part, et le DANEMARK, d'autre part, *Vienne*, 1^{er} mai 1864² :
Art. 3, alinéa 3 : « De cette répartition seront exceptés : 1° l'emprunt con-

1. M. N. R. G., t. XVII, p. 482.

2. M. N. R. G., t. XVII, p. 471.

177

DETTES ODIUSES POUR LE NOUVEAU POUVOIR

tracté en Angleterre par le gouvernement danois au mois de décembre 1863, et qui restera à la charge du roi de Danemark... »

En ce qui concernait les dettes de guerre de l' Autriche-Hongrie, les traités de *Saint-Germain* et de *Trianon* stipulaient :

Art. 205 (188) : (1.) « Dans un délai de deux mois à compter de la mise en vigueur du présent traité, chacun des États auxquels un territoire de l'ancienne monarchie austro-hongroise a été transféré ou qui sont nés du démembrement de cette monarchie, y compris l'Autriche (resp. la Hongrie), estampilleront, s'ils ne l'ont déjà fait, avec un timbre spécial à chacun d'eux, les différents titres correspondant à la part de la dette de guerre de l'ancien gouvernement autrichien (hongrois) représentée par des titres, détenue sur leurs territoires respectifs et légalement émise avant le 31 octobre 1918. »

(2.) « Les valeurs ainsi estampillées seront échangées contre des certificats et retirées de la circulation ; il sera pris note de leurs numéros et elles seront envoyées à la Commission des Réparations avec tous les documents se rapportant à cette opération d'échange. »

(3.) « Le fait par un État d' avoir estampillé et remplacé des titres par des certificats dans les conditions prévues au présent article n'impliquera pas pour cet État l'obligation d'assumer ou de reconnaître de ce fait une charge quelconque, à moins qu'il n'ait donné lui-même cette signification précise aux opérations d'estampillage et de remplacement. »

(4.) « Les États ci-dessus mentionnés, à l'exception de l'Autriche (la Hongrie), ne seront tenus d'aucune obligation à raison de la dette de guerre de l'ancien gouvernement autrichien (hongrois), en quelque lieu que se trouvent les titres de cette dette, mais ni les gouvernements de ces États, ni leurs ressortissants ne pourront, en aucun cas, exercer de recours contre d'autres États, y compris l'Autriche (la Hongrie), pour les titres de dette de guerre, dont eux-mêmes ou leurs ressortissants sont propriétaires. »

(5.) « La charge de la part de dette de guerre de l'ancien gouvernement autrichien (hongrois), qui, antérieurement à la signature du présent traité, était la propriété des ressortissants ou des gouvernements des États autres que les États auxquels un territoire de l'ancienne monarchie hongroise se trouve attribué, sera exclusivement supportée par le gouvernement autrichien (hongrois), et les autres États ci-dessus mentionnés ne seront en aucune mesure responsables de cette part de la dette de guerre. »

(6.) « Les dispositions du présent article ne s'appliqueront pas aux titres de l'ancien gouvernement autrichien (hongrois) qui ont été déposés par lui à la banque d' Autriche-Hongrie en couverture des billets émis par cette banque. »

(7.) « Le gouvernement autrichien (hongrois) actuel sera seul responsable de tous les engagements contractés durant la guerre par l'ancien gouvernement autrichien (hongrois) autres que les engagements représentés par des titres de rentes, bons, obligations, valeurs et billets expressément visés au présent traité. »

Ainsi, l' art. 205 (188) stipule que les États cessionnaires et successeurs de l'empire austro-hongrois ne doivent pas prendre part aux dettes de guerre de la monarchie (al. 3) ; cependant, l'Autriche et la Hongrie sont libérées de la charge des titres de la dette de guerre estampillés en dehors de leurs territoires respectifs (al. 4). Seules l'Autriche et la Hongrie seront respectivement responsables des titres de la dette de guerre se trouvant à l'étranger (dans l' « *Altausland* », pour employer le terme du texte allemand) (al. 5), ainsi que de tous les autres engagements contractés durant la guerre et non représentés par des titres (al. 7).

En ce qui concerne cette dernière clause (al. 7), on ne saurait la

DETTES DE GUERRE

reconnaître juste. Durant la guerre, le gouvernement avait contracté des dettes non seulement pour les besoins de la guerre, mais aussi pour des besoins productifs de portée générale ou locale. Il n'est donc pas juste de libérer les nouveaux États des dettes qui avaient contribué au bien-être de leurs territoires (constructions, etc.), pour la seule raison qu'elles avaient été contractées durant la guerre (v. p. 173-174).

En TCHÉCO-SLOVAQUIE, l'estampillage des titres de guerre avait été effectué en vertu des lois du 25 février 1919 et du 15 juillet 1920 et sans tenir compte de quel État leurs propriétaires étaient les ressortissants ¹.

Conformément à la loi du 24 juin 1920 et aux décrets des 17 juillet et 14 août 1920², les emprunts de guerre autrichiens et hongrois furent acceptés à raison de 75 % de leur valeur nominale pour la souscription à un nouvel emprunt tchécoslovaque ; les souscripteurs devaient, en remettant un titre de 100 couronnes (val. nom.) d'emprunts de guerre, verser 75 couronnes en espèces, moyennant quoi ils recevaient :

a) Personnes privilégiées (caisses de crédit, caisses d'épargne, institutions d'assurances, fondations, communes, biens pupillaires, etc.) — un titre de rente 5 % en remplacement de l'emprunt de guerre, et un titre de rente 6 % pour le montant des espèces versées.

b) Autres personnes — titre de rente perpétuelle de remplacement 3 1/2 % et titre de rente 5 1/2 % amortissable pour le montant des espèces versées ³.

Ce droit de convertir les titres de guerre n'appartenait qu'à ceux qui les avaient achetés avant le 28 octobre 1918⁴.

La part des anciens emprunts autrichiens, assumée par la Tchécoslovaquie, a été estimée à 2,600 millions de couronnes ⁵.

Depuis le début de 1924, la HONGRIE a entrepris le rachat des titres de guerre estampillés dans ce pays. La *Geldinstituts-Zentrale* de Budapest, dans une circulaire adressée à ses membres, s'est déclarée prête à acheter les « ungarisch notifizierter Stücke der Kriegsanleihen » — les titres appartenant aux ressortissants hongrois — pour 80 % de leur valeur nominale et les titres appartenant aux ressortissants allemands résidant habituellement hors de la Hongrie pour 100 %⁶.

Les dispositions des traités de paix, relatives à la dette de guerre, tranchaient tant bien que mal le problème épineux du sort des dettes

1. SCHUTZVEREINIGUNG DER DEUTSCHEN EIGENTÜMER VON UNGARISCHEN

STAATS-UND STAATLICH GARANTierten ANLEIHEN. *Rundschreiben*, n° 32, 31 décembre 1923, p. 2.

2. RECUEIL DES LOIS ET DÉCRETS, 1920, n°s 417, 450 et 489.

3. *Les dettes de la République tchécoslovaque*, avril 1922, p. 2-3 ; Dr. P. STIASSNY, *Zum Problem einer Rentenaufwertung in Oesterreich*, Vienne, 1926, p. 35.

4. *Gazette de Prague*, n° 24, 1921 ; *Conférence internationale financière*, Bruxelles, t. III, p. 77, rapport de M. POSPISIL.

5. GOTTLIEB, *Finances d'après guerre*, Revue de la sc. et de lég. fin., octobre-décembre 1920, p. 707.

6. « Das Angebot der Geldinstituts-Zentrale dürfte für die deutsche Eigentümer keinen grossen Reiz bieten, da es der grossen Entwertung der ungarischen Krone keine Rechnung trägt. Es ist darauf hingewiesen, dass es sich um eine Privatofferte der Geldinstituts-Zentrale, der das königlich ungarische Staatsärar vollkommen fernsteht, handelt » (SCHUTZVEREINIGUNG, *Rundschreiben*, n° 33).

Sur 8 milliards des titres de dette de guerre hongroise estampillés en Hongrie, il a été racheté 4 milliards. V. SCHUTZVEREINIGUNG, *Rundschreiben*, n° 33, p. 1-2 ; *Berliner Börsen-Courier*, 20 février et 23 septembre 1924.

179

DETTES ODIEUSES POUR LE NOUVEAU POUVOIR

de guerre de la monarchie. En effet, imposer toutes les dettes de guerre aux seules Autriche et Hongrie amoindries aurait été pratiquement annuler la plus grande partie de ces dettes, car le poids de cette charge aurait de beaucoup dépassé les moyens de ces pays. Or, l'annulation de ces dettes aurait gravement bouleversé la vie financière et économique des pays de l'ancienne monarchie dans lesquels s'était accumulé un grand nombre de titres de la dette de guerre, acquis, de bon ou de mauvais gré, par des particuliers, des banques, des entreprises et des institutions. C'est pourquoi les traités, après n'avoir, somme toute, imposé à l'Autriche et la Hongrie que les titres de la dette de guerre se trouvant à l'étranger, laissèrent tout État cessionnaire ou successeur de l'ancienne monarchie libre d'agir à l'égard des titres appartenant à leurs ressortissants ainsi qu'ils jugeraient utile, c'est-à-dire d'assumer la responsabilité de ces titres ou de la refuser. A cette fin, les traités ont stipulé l'estampillage de ces titres.

Convention FRANCE-ALLEMAGNE, *Baden-Baden*, 30 juin 1920¹ :

Art. 4 : « Les dettes courantes du fisc alsacien-lorrain contractées avant le 11 novembre 1918, et non réglées lors de la mise en vigueur de la présente convention, *resteront à la charge du gouvernement français, s'il s'agit de ressortissants français*, et à la charge de l'Empire, s'il s'agit de ressortissants allemands. »

Convention ITALIE, POLOGNE, ROUMANIE, Royaume SERBO-CROATO-SLOVÈNE, TCHÉCOSLOVAQUIE, concernant les placements en emprunts de guerre, Rome, 6 avril 1922² :

Article unique : « Au cas où les biens, les droits ou les intérêts d'un ressortissant d'une haute partie contractante, y compris les sociétés et associations dans lesquelles ces ressortissants étaient intéressés, auraient été pendant la guerre mis sous séquestre, administration forcée ou surveillance judiciaire, dans le territoire d'une autre haute partie contractante, et si, dans ce cas, les avoirs en numéraire ou les revenus avaient été placés dans les titres d'emprunt de guerre allemand, autrichien ou hongrois, le gouvernement de l'État dans le territoire duquel ces mesures ont été prises délivrera, sur demande de la partie intéressée et par intermédiaire de l'autorité administrative ou judiciaire compétente en matière, un certificat qui contiendra tous les éléments nécessaires, y compris le montant de la somme placée, pour initier la procédure contre l'Autriche, la Hongrie ou l'Allemagne dans le sens du paragraphe 12 de l'annexe aux articles 249, 250 du traité de paix de Saint-Germain, soit 232, 233 du traité de paix de Trianon, et aux articles 297-298 du traité de Versailles. »

Notons également l'émission de *papier-monnaie* par les empires centraux dans les pays occupés pendant la guerre.

Ce papier-monnaie était en quelque sorte une dette de guerre des puissances qui l'avaient émis afin d'alimenter leurs dépenses de guerre. C'était une espèce de dette sans intérêts, contractée par le pouvoir d'occupation et ayant un cours forcé dans les limites du territoire occupé. Le gouvernement du pays n'était pas juridiquement tenu d'assumer ces dettes. Cependant, comme l'annulation de ces signes monétaires eût risqué de bouleverser de fond en comble la vie financière et économique des territoires libérés

1. S. D. N., *Recueil*, t. VIII, 1922, p. 80 et suiv.

2. S. D. N., *Recueil*, t. XX, 1923, p. 14.

et que les porteurs, en acceptant ces signes qui avaient eu, répétons-le, un cours forcé pendant toute la durée de l'occupation, ne s'étaient aucunement rendus coupables vis-à-vis du gouvernement du pays, celui-ci assumait le papier-monnaie en question

et l'échangea contre des signes monétaires réguliers, tout en prenant des mesures pour se faire rembourser par ses adversaires de la veille les dommages que cette opération lui avait fait subir.

Pendant la guerre générale, lorsque les Allemands eurent occupé près de deux tiers de la ROUMANIE, ils commencèrent à y émettre des billets libellés en lei roumaines et garantis, ainsi qu'il fut spécifié sur les billets, par un dépôt en marks à la Reichsbank. Le montant de ces billets s'est élevé à 2,114 millions de lei, ce qui, avec les billets de la Banque Nationale, constitua, vers la fin de 1918, une somme globale de 4,663 millions de lei ¹. A la fin de la guerre, tous les billets émis par les Allemands furent échangés contre de nouveaux. La Roumanie attend la restitution de la valeur des billets émis par les Allemands ².

POLOGNE. — Le 5 novembre 1916, les empereurs d'Allemagne et d'Autriche-Hongrie proclamaient la constitution d'un État polonais indépendant. Par ordonnance du gouverneur général allemand du 9 décembre 1916³, il fut fondé une « Caisse nationale de prêts du pays polonais » (*Polnische Landesdarlehenskasse, P. L. D. K.*), avec droit d'émettre de nouveaux signes monétaires, les marks polonais, assimilés au mark allemand ; ce papier-monnaie (surnommé « *Kriesnoten* », du nom de M. v. Kries qui les signait) devint, par ordonnance du 14 avril 1917 ⁴, la seule monnaie légale du pays.

Aux termes du § 5 de l'ordonnance du 9 décembre 1916, il fut établi : « Das deutsche Reich übernimmt die Garantie dafür, dass die Landesdarlehenskassenscheme bei ihrer Einziehung (§16) zu ihrem Nennwert gegen Reichsmark eingelöst werden. » Cette formule de garantie figurait sur les billets, en polonais.

L'État polonais indépendant s'est constitué le 11 novembre 1918. La loi polonaise du 7 décembre 1918 ⁵ stipulait que la Caisse de prêts (*Polska Krajowa Kasa Pożyczkowa, P. K. K. P.*) émettrait, à partir du 11 novembre 1918, des billets pour le compte de l'État ; quant aux billets émis antérieurement à cette date, pour une somme de 880.150.867 marks, l'État allemand serait responsable des actifs garantissant ces billets (art. 2). Les nouveaux billets portaient l'effigie de Kosciuszko (d'où leur appellation « *Kosciuszko-Noten* »).

1. *Bulletin de la Société de Banque Suisse*, 1925, p. 274 ; v. aussi *Le Temps*, 2 août 1925.

2. ROYAUME DE ROUMANIE, *Ministère des Finances. La consolidation monétaire en Roumanie*, Bucarest, 1925, p. 7-8.

3. *Verordnungsblatt des General Gouvernements Warschau*, 57, n° 223, 9 décembre 1916 ; v. le texte chez D^r BERTHOLD HAASE, *Das Recht der polnischen Valuta*, Berlin, 1921, p. 103 et suiv ; D^r O. LEHNICH, *Währung und Wirtschaft in Polen, Litauen, Lettland und Estland*, Berlin, 1923, p. 322 et suiv.

4. *Verordnungsblatt*, 69, n° 290 ; v. *Lehnick, l. c.*, p. 12.

5. *Monitor Polski*, n° 227, 12 décembre 1918 ; HAASE, *l. c.*, p. 110 ; D^r F. STEINER, *Die Währungsgesetzgebung der Sukzessionsstaaten Oesterreich-Ungarns*, Vienne, 1921, p. 409 et suiv.

181

DETTES ODIUSES POUR LE NOUVEAU POUVOIR

La loi allemande du 28 juillet 1921 (« *Verdrängungsschädengesetz* ») stipulait que la garantie de l'Empire allemand relative au rachat de ces billets n'existait pas à l'égard des porteurs des billets (§18) :

L'exposé du gouvernement allemand au sujet de cette loi (« *Regierungsbe-gründung* ») signale que : « Dem Garantievermerk des Reiches auf den Kriesnoten liegt eine dem Polnischen Staate gegenüber vom Deutschen Reiche abgegebene Erklärung *völkerrechtlichen Inhalts* zu Grunde. »

La Haute Cour du Reich (*Reichsgericht*, 6 *Sénat*) se prononça, le 28 novembre 1922 -, dans un sens analogue :

Elle constatait notamment que la garantie du rachat des billets avait été envisagée « von Amtswegen und sei öffentlichrechtlicher Natur... ein zivilrechtlicher Anspruch der Inhaber besteht nicht ».

Par la suite, le mark allemand subit une baisse catastrophique, qui le ramena au-dessous du mark polonais (1 billion de marks-papier allemands = 1 mark or ; 1,8 million de marks polonais = 1 zloty = 1 franc-or).

L'accord entre la POLOGNE et l' ALLEMAGNE concernant les billets émis pendant la guerre, et conclu à *Dresde* le 18 décembre 1922, stipulait³ :

« L' État polonais et la Caisse nationale de prêts polonaise et le Reich... n'invoqueront pas, l'un contre l'autre, les droits qui pourraient découler des déclarations de garantie faites par le Reich allemand au sujet des billets spéciaux émis pendant la guerre. »

PAYS BALTIQUES. — L'ordonnance (*Verordnung*) du 17 avril 1915 constituait auprès d'une banque allemande privée, la « *Ostbank für Handel und Gewerbe* », une Caisse de prêts de l'Est (« *Darlehenskasse Ost* »), avec droit d'émettre des billets. Le 6 août 1915, les « roubles-Est » (*Ostrubel*) de cette caisse furent proclamées monnaie légale dans les territoires occupés, au même titre que le mark allemand, et assimilés à 2 marks allemands. Ensuite, la caisse de prêts de l'Est fut séparée de la Banque de l'Est et devint l'organe financier du commandement allemand. Cette caisse émit, en même temps que des « roubles-Est », des « marks-Est⁴ ».

Le 9 juin 1917, une ordonnance des pouvoirs d'occupation stipulait que les transactions effectuées dans les territoires relevant du haut commandement de l'Est devaient être libellées en marks, la « monnaie-Est » devant être acceptée pour tous les paiements. L'ordonnance du 20 juillet 1918⁵ privait les roubles russes de cours légal dans les parties occupées de Livonie et d'Esthonie.

Vers la fin de 1918, le montant des billets ainsi émis s'élevait à 969,6 millions de marks-Est. A mesure que l'occupation allemande s'avantait vers l'Est, la circulation desdits billets s'étendait jusqu' au nord-ouest de la Russie. A la fin de la guerre, après le départ des

1. R. G. BL, 1921, p. 1021.
2. Urteil VI, 649/21, v. *Deutsche Juristenzeitung*, 1922, Heft 3-4; LEHNICH, *l. c.* p. 9 et suiv. ; SALING, *l. c.*, 1922-1923, p. 29.
3. S. D. N., *Recueil*, t. XXXIV, 1925, p. 292 et suiv.
4. MANCHESTER GUARDIAN, *Reconstruction of Europe*, 1 décembre 1922, p. XVI ; v. aussi LEHNICH, *l. c.*, p. 168.
5. *Verordnungsblatt für Livland und Estland*, Dorpat, 29 juillet 1918, p. 333 ; LEHNICH, *l. c.*, p. 221, 345.

182

DETTES DE GUERRE

troupes allemandes des pays occupés, ces derniers, à l'exception de la Lithuanie, émirent chacun des signes monétaires des républiques nouvellement constituées (Esthonie et Lettonie), lesquels, peu à peu, s'y substituèrent définitivement à 1' « *Ostgeld* », et celui-ci se concentra désormais dans la seule Lithuanie, ce pays, bien que devenu indépendant, ayant néanmoins conservé la circulation de la monnaie en question. Ce ne fut que le 9 août 1922 que la loi lithuanienne créa une nouvelle unité monétaire, le *lit* (= 0,1 doll.) ; la même loi stipulait l'échange, en trois mois, au cours fixé toutes les semaines, de la monnaie-Est contre les *lits*, qui furent mis en circulation à partir du 1^{er} octobre 1922.

En BELGIQUE, les pouvoirs d'occupation allemands, par ordonnances du 22 décembre 1914 et du 9 janvier 1915¹, accordèrent le droit d'émission à la Société Générale de Belgique. Durant la guerre, le papier-monnaie circulant en Belgique fut représenté, outre les billets déjà émis de la Banque Nationale, par ceux de la Société Générale et surtout

par les marks de la Reichsbank, dont, à la fin de 1918, il y avait dans le pays plus de 6 milliards de marks. Après la guerre, il en a été retiré pour 7,635 millions de francs ², au cours fixe de 1 fr. 25.

Par la loi du 10 août 1923, il fut constitué un fonds spécial destiné à l'amortissement des sommes dues à la Banque Nationale à la suite du retrait des marks allemands. Ce fonds était composé desdites monnaies allemandes, des ressources provenant de l'utilisation de ces monnaies, etc. Les négociations engagées avec le gouvernement allemand en vue de régler cette affaire n'ont pas encore abouti ³.

§ 30

IV. — LES DETTES ODIEUSES

NE PEUVENT ÊTRE TRAITÉES GOMME TELLES QU' A LA CONDITION

QUE LEURS TITRES SOIENT EXTÉRIEUREMENT

DISTINCTS DE CEUX DES DETTES NON ODIEUSES

Nous avons analysé plus haut les conditions dans lesquelles telles ou telles dettes peuvent être reconnues « odieuses » pour tout ou partie de la population ou pour le nouveau pouvoir du territoire de l'État débiteur.

Pour que le nouveau pouvoir puisse se considérer comme juridiquement libre de ne pas assumer ces dettes odieuses, une condition encore est cependant indispensable, à savoir :

Les titres d' une dette « odieuse » doivent comporter des indices individuels distincts pouvant être reconnus par la masse des porteurs et mettant ainsi la discrimination de ces titres à la portée de tout le monde.

1. E. JAFFÉ, *Die deutsche Bankverwaltung in Belgien*, Bankarchiv, t. XIV, p. 407 et suiv. ; J. PIRENNE et M. VAUTHIER, *La législation et l' administration allemandes en Belgique*, Histoire économique et sociale de la guerre mondiale (Dotation Carnegie), 1926, p. 11 et suiv.

2. *Bulletin de la Société de Banque Suisse*, n° 6, 1924, p. 109 et suiv.

3. *Régimes et circulations monétaires d' après guerre*, S. D. N., p. 15 ; *Bulletin de la Société de Banque Suisse*, n° 6, 1924, p. 121.

V., par exemple, contrat de l'Emprunt Ottoman de 40 millions de francs, (1^{er}) 13 mars 1894 (1310), art. 15 : « Les obligations à créer *seront absolument distinctes des titres visés par le décret du 28 Mouharem 1299* (8-20 décembre 1881)¹... »

En effet, si les dettes « odieuses » avaient été conclues par voie d'émission de séries supplémentaires des titres-types (par exemple de la rente), séries qui ne différaient des non-odieuses que par leurs numéros ou par leur date auxquels, pratiquement, on n'attachait sur le marché financier aucune importance, de sorte qu'ils étaient cotés à la Bourse et livrables sans aucune distinction, il eût été fort injuste de taxer certaines de ces séries d'« odieuses », avec toutes les conséquences qui en résulteraient pour les porteurs, aucunement coupables.

La Commission des Réparations (Sous-Comité de l'Autriche-Hongrie), déclarait, au sujet de la rente autrichienne 4 % papier émise pour une somme de 2,492,654,800 couronnes ² : « En ce qui concerne cette rente, nous aurons, dans l'exécution de la répartition, à *isoler* la part qui en aurait été émise postérieurement au 28 juillet 1914. »

Cependant, au sujet d'un autre cas, le même Sous-Comité concluait très justement ³ : « Il est impossible d'instituer un classement qui serait arbitraire dans l'ensemble des titres uniformes d'une émission de rentes et de faire un sort différent à des porteurs qui eurent et qui conservent des droits égaux. »

En pareil cas, il aurait été possible, sans isoler les séries concrètes, de reconnaître simplement comme « odieuse » une partie déterminée du montant global des titres. Ainsi, par exemple, étant donné l'émission de dix séries de rente d'un total de 50 millions de francs pour besoins de guerre, on pourrait reconnaître que le territoire détaché, tenu à assumer 40 % des dettes non odieuses (mettons que leur montant s'élève à 100 millions de francs), devrait assumer non pas 40 % des 150 millions, c'est-à-dire 60 millions de francs, mais 40 % des 100 millions, c'est-à-dire 40 millions de francs, tous les titres sans exception (y compris les séries « odieuses »), c'est-à-dire pour une somme de 150 millions, étant susceptibles d'être échangés dans la proportion de 15 anciens titres contre 4 titres du territoire détaché et 11 nouveaux titres de l'ancien État amoindri.

Cependant, pareille solution n'est pas juste (v. aussi *infra*).

1. *Traités, protocoles, lois, règlements et documents divers annexés au contre-mémoire ottoman*, Constantinople, 1911, p. 67 (BUREAU INTERNATIONAL DE LA COUR PERMANENTE D'ARBITRAGE, *Protocoles des séances et sentence* (11 ncv. 1912) du tribunal d'arbitrage constitué en vertu du compromis d'arbitrage signé à Constantinople entre la Russie et la Turquie le (22 juillet) 4 août 1910. Litige russo-turc relatif aux dommages-intérêts réclamés par la Russie pour le retard apporté dans le paiement des indemnités dues aux particuliers russes lésés par la guerre de 1877-1878).

2. C. D. R., *Annexe n° 1510*, p. 15, note.

3. *Ibid.*, p. 10.

184

DETTES DE GUERRE

Chaque créancier, porteur d'une obligation non odieuse, a le droit, dans notre exemple, d'exiger l'imposition au territoire détaché de 40 % de sa créance. Or, en réalité, d'après le mode sus-indiqué, on ne lui en impose que $\frac{4}{15}$, soit $26 \frac{2}{3}$ %, ce qui peut entraîner pour le créancier un préjudice immérité ou, au contraire, un gain injustifié, suivant que les finances et la monnaie de l'un des États sont meilleures ou pires que celles de l'autre.

En outre, au cas d'annexion totale de l'ancien État, ce mode aboutirait à l'annulation pure et simple de $\frac{50}{150}$, soit $33 \frac{1}{3}$ % du montant de la dette, ce qui serait également injuste.

Du moment qu'il faut reconnaître qu'il n'y a pas eu, pour les porteurs, de titres « odieux », ceux-ci ayant été pratiquement identiques aux « non odieux », il convient de répartir tous les titres, soit 150 millions, dans la proportion de 40 % à 60 % ; c'est-à-dire tous les dix anciens titres doivent être échangés contre quatre titres du territoire détaché et six titres de l'ancien État amoindri ; quant au fait que le territoire détaché soit ainsi amené à assumer 40 % des 50 millions de francs, soit 20 millions de francs de dette « odieuse », l'État annexant peut réclamer de l'ancien État amoindri, s'il subsiste, le remboursement de cette somme ; mais ce règlement de comptes entre États ne concerne pas les porteurs.

Convention ALLEMAGNE-FRANCE, *Baden-Baden*, du 30 juin 1920 :
Art. 2 : « Le gouvernement allemand s'engage à rembourser la somme de 1,530,700 marks, montant de l'augmentation nette de la dette d'Alsace-Lorraine entre le 1^{er} août 1914 et l'armistice, ainsi que la somme de 40,906,673 marks, montant des prélèvements qui ont été opérés sur les ressources de trésorerie au cours des exercices 1915-1916-1917 et qui devaient être régularisés par des émissions de rentes. »

1. S. D. N., *Recueil*, t. VIII, 1922, n^{os} 1-4, p. 80 et suiv.
