



Strasbourg, le 09/09/98
CAHDI 98 13 F

CAHDI (98) 13

COMITE *AD HOC* DES CONSEILLERS JURIDIQUES SUR LE
DROIT INTERNATIONAL PUBLIC
(CAHDI)

16e réunion
Paris, les 17 et 18 septembre 1998

**AVANT PROJET DE RAPPORT SUR LE PROJET PILOTE DU CONSEIL DE L'EUROPE
RELATIF A LA PRATIQUE DES ETATS CONCERNANT LA SUCCESSION D'ETATS ET
LES QUESTIONS DE RECONNAISSANCE**

Note du Secrétariat
Préparée par la Direction des Affaires Juridiques

Introduction

A sa 15e réunion (Strasbourg, 3-4 mars 1998) le CAHDI a examiné les propositions soumises par le Secrétariat au sujet du suivi du Projet Pilote du Conseil de l'Europe concernant la pratique des Etats relative à la succession d'Etats et les questions de reconnaissance.

Ces propositions contenaient la préparation d'un rapport sur le Projet Pilote en coopération avec l'Institut Asser T.M.C. (Dr Olivier Ribbelink), l'Institut Max-Planck (Dr Andreas Zimmermann) et l'Institut Erik Castren (*Institute for International Law and Human Rights*) (Prof. Martti Koskenniemi & Dr Jan Klabbers). Ce rapport devait être préparé selon la table des matières et le projet de rapport analytique soumis à l'attention du Comité.

Le CAHDI a approuvé ces propositions et demandé au Secrétariat de poursuivre la préparation du rapport en coopération avec les experts consultants. Il a demandé au Secrétariat de soumettre le projet de rapport aux membres du CAHDI pour commentaires avant la 16e réunion du CAHDI qui se tiendra à Paris, les 17 et 18 septembre 1998 (voir rapport de réunion, document CAHDI (98) 9).

Le document qui suit comprend le projet de rapport incluant un avant-propos du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, une introduction par le président du CAHDI et le Directeur des Affaires juridiques, les chapitres analytiques et une conclusion, préparés par les experts consultants.

L'attention du CAHDI est attiré sur les conclusions qui suivent les chapitres analytiques, préparées par les experts consultants. Le CAHDI pourrait considérer la possibilité de les souscrire ou alternativement d'adopter ses propres conclusions sur le sujet s'il le considère approprié.

Il est à noter que le rapport contiendra un certain nombre d'annexes documentaires qui seront ajoutées ultérieurement. Les membres du CAHDI recevront une liste complète de la documentation qui sera annexée à la section documentaire du rapport.

Action à envisager

Les membres du CAHDI sont appelés à examiner le projet de rapport, particulièrement les conclusions, et à fournir au Secrétariat tout commentaire et amendement qu'ils souhaitent inclure au projet de rapport.

**PROJET PILOTE DU CONSEIL DE L'EUROPE RELATIF A LA
PRATIQUE DES ETATS CONCERNANT LA SUCCESSION D'ETATS
ET LES QUESTIONS DE RECONNAISSANCE**

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS

INTRODUCTION DU PRESIDENT DU CAHDI OU DU DIRECTEUR DES AFFAIRES JURIDIQUES DU CONSEIL DE L'EUROPE

CHAPITRE 1: INTRODUCTION GÉNÉRALE

- 1.1. Introduction
- 1.2. Allemagne
- 1.3. Union des Républiques socialistes soviétiques (URSS)
- 1.4. République socialiste fédérative de Yougoslavie (RSFY)
- 1.5. République fédérale tchèque et slovaque (RFTS)
- 1.6 Conclusion

CHAPITRE 2: SUCCESSION D'ETATS ET RECONNAISSANCE D'ETATS ET DE GOUVERNEMENTS

- 2.1. Introduction
- 2.2. Allemagne
- 2.3. Union des Républiques socialistes soviétiques (URSS)
 - 2.3.1. Etats baltes
 - 2.3.2. Fédération de Russie
 - 2.3.3. Autres anciennes Républiques de l'URSS
- 2.4. République socialiste fédérative de Yougoslavie (RSFY)
 - 2.4.1. République fédérale de Yougoslavie (Serbie et Monténégro)
 - 2.4.2. Bosnie et Herzégovine
 - 2.4.3. Croatie et Slovénie
 - 2.4.4. « ex-République yougoslave de Macédoine »
- 2.5. République fédérale tchèque et slovaque (RFTS)
- 2.6 Conclusion

CHAPITRE 3: SUCCESSION D'ETATS EN MATIÈRE DE TRAITÉS

- 3.1. Introduction
- 3.2. Allemagne
 - 3.2.1. République fédérale d'Allemagne (RFA)
 - 3.2.2. République Démocratique Allemande (RDA)

- 3.3. Union des Républiques socialistes soviétiques (URSS)
 - 3.3.1. Etats baltes
 - 3.3.2. Fédération de Russie
 - 3.3.3. Autres ex-Républiques d'URSS
- 3.4. République socialiste fédérative de Yougoslavie (RSFY)
 - 3.4.1. République fédérale de Yougoslavie (Serbie et Monténégro)
 - 3.4.2. Bosnie et Herzégovine, Croatie, Slovénie, et
« l'ex-République yougoslave de Macédoine »
- 3.5. République fédérale tchèque et slovaque (RFTS)
- 3.6. Conclusions

CHAPITRE 4 : SUCCESSION D'ETATS EN MATIÈRE DE BIENS, D'ARCHIVES ET DE DETTES, ET DE NATIONALITÉ

- 4.1. Introduction
- 4.2. Allemagne
- 4.3. Union des Républiques socialistes soviétiques (URSS)
 - 4.3.1. Etats baltes
 - 4.3.2. Fédération de Russie
 - 4.3.3. Autres ex-Républiques d'URSS
- 4.4. République socialiste fédérative de Yougoslavie (RSFY)
- 4.5. République fédérale tchèque et slovaque (RFTS)
- 4.6. Conclusions

CONCLUSIONS

ANNEXES DOCUMENTAIRES

INTRODUCTION

La succession d'Etat et la reconnaissance sont des questions cruciales de relations internationales, et la position des Etats à l'égard de ces questions varie considérablement.

Le projet Pilote du conseil de l'Europe concernant la pratique des Etats relative à la succession d'Etats et les questions de reconnaissance, mis en oeuvre sous l'égide du Comité *ad hoc* des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI), représente un exercice unique, le premier de son genre.

Il renferme la pratique de seize Etats membres du Conseil de l'Europe et apporte des informations importantes sur la position de ces Etats vis-à-vis de la nouvelle architecture européenne qui a suivi les développements de 1989.

Sur la base de l'information rassemblée, le CAHDI a préparé un rapport en coopération avec l'Institut Max Plank (Allemagne), l'Institut T.M.C Asser (Pays-Bas) et l'Institut Erik Castrén (*Institute for International Law and Human Rights*) (Finlande).

Cet effort de coopération jette un nouvel éclairage sur la difficile question relative à la manière dont les Etats appréhendent les questions de succession et de reconnaissance. Ceci est illustré par des documents du Projet Pilote réunis dans ce rapport.

Avec ce rapport le Conseil de l'Europe souhaite contribuer d'une manière pratique à la célébration de la Décennie des Nations-Unies sur le droit international public (1989-1999), et faciliter la compréhension des moyens dont disposent les Etats pour aider à construire une communauté internationale de stabilité et de paix, en préparant le chemin pour un développement progressif du droit international dans ce domaine.

Daniel Tarschys
Secrétaire Général du Conseil de l'Europe

INTRODUCTION

Le Projet Pilote concernant la succession d'Etat et les questions de reconnaissance a été approuvé par le Comité *ad hoc* des Conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI) du Conseil de l'Europe en mars 1994. Il couvre la période 1989 à 1995. Seize Etats membres du Conseil de l'Europe ont soumis des rapports nationaux, à savoir: l'Autriche, la Belgique, la République Tchèque, le Danemark, la Finlande, la France, la République Fédérale d'Allemagne, la Grèce, l'Italie, les Pays-Bas, la Norvège, la République Slovaque, la Suède, la Suisse, la Turquie et le Royaume-Uni. Le dernier rapport est arrivé en mai 1998. La longueur des rapports ainsi que le nombre de documents auxquels ils se réfèrent et/ou annexés au rapport varient de manière significative.

Les contributions nationales au Projet Pilote ont été préparées en conformité avec le "Guide de documentation sur la pratique des Etats relative à la succession d'Etat et les questions de reconnaissance" adopté par le Conseil de l'Europe. Elles devaient contenir, là où cela paraissait nécessaire, des documents pertinents, des documents officiels ou des déclarations faites par toutes les trois branches du pouvoir, c'est-à-dire, l'exécutif, le législatif et le judiciaire.

Sur la base des informations recueillies, le CAHDI a décidé à sa 15ème réunion (Strasbourg, mars 1998) de la préparation d'un rapport en coopération avec l'Institut Max Plank (Allemagne), l'Institut T.M.C Asser (Pays-Bas) et l'Institut Erik Castrén (*Institute for International Law and Human Rights*) (Finlande), dans le but d'analyser la pratique des Etats membres contributeurs. Etant donné que les questions de reconnaissance et de succession d'Etat les plus importantes sont survenues dans un contexte européen, et considérant que les rapports nationaux se sont focalisés dans une large mesure, sinon exclusivement, sur les cas de la République Fédérale Allemande, de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques (URSS), la République Fédérale Socialiste de Yougoslavie, et la République Fédérale de Tchékoslovaquie, aussi bien l'analyse que la reproduction de documents, ont été délibérément limitées aux cas mentionnés. Cependant, référence a été faite, quand cela paraissait approprié, à d'autres cas et documents traitant de développements qui ont eu lieu en dehors de l'Europe pendant la période concernée.

Le rapport traite dans des chapitres séparées de: la reconnaissance d'Etats et de Gouvernements (chapitre 2), la succession d'Etats dans le respect des traités (chapitre 3), et la succession d'Etats dans d'autres domaines (propriété, archives et dettes, nationalité) (chapitre 4).

Dans chacun de ces chapitres, les quatre principaux cas de succession d'Etat mentionnés ci-dessus sont discutés, et la pratique des Etats membres du Conseil de l'Europe est illustrée telle qu'elle est reflétée dans leurs contributions au Projet Pilote ou dans d'autres sources appropriées.

De façon à éviter des dédoublements, les chapitres 2 et 4 sont précédés d'une introduction générale (chapitre 1) comprenant des informations de base, dates et événements à propos des cas qui seront traités plus loin.

L'analyse de l'information réunie dans le cadre du projet Pilote est suivie de conclusions générales préparées par les experts-consultants aux fins de résumer les principaux éléments résultant de l'analyse des différents matériaux qui y sont réunis.

Ce rapport est complété d'annexes documentaires substantielles comprenant des textes sélectionnés du Projet Pilote: contributions nationales sous forme de courts rapports nationaux, documents originaux envoyés par les rapporteurs nationaux respectifs, extraits de tels documents, etc. Cette sélection vise à être aussi représentative que possible du Projet Pilote et donc couvre, non seulement les différents cas de succession d'Etats et les différentes questions qui constituent le corps du rapport, mais aussi d'autres cas.

Il devrait être souligné que les vues exprimées dans les chapitres qui suivent, sont celles de leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position d'Etat en particulier ou du CAHDI dans son ensemble, quant à l'interprétation de ces situations et événements auxquels il est fait référence.

Le CAHDI et le Secrétariat du Conseil de l'Europe sont reconnaissants au Professeur Martti Koskenniemi, au Dr. Jan Klabbers, au Dr. Olivier Ribbelink et au Dr. Andreas Zimmermann de leur coopération dans l'exécution de ce travail de valeur, qui sera un instrument utile pour les chercheurs et les universitaires, et une source d'inspiration pour les Etats dans la conduite de leurs relations internationales ainsi que dans l'élaboration d'une communauté internationale meilleure.

György SZENASI
Président du CAHDI

Guy DE VEL
Director of Legal Affairs

CHAPITRE 1 : INTRODUCTION GÉNÉRALE

Martti Koskenniemi, Jan Klabbers, Olivier Ribbelink & Andreas Zimmermann¹

1.1 Introduction

Une fois le processus de décolonisation arrivé presque à son terme, le sujet du droit de la succession d'États est apparu comme ayant fait son temps. Nul ne s'attendait à ce que la succession d'États puisse encore véritablement faire parler d'elle et lorsqu'il a soumis à la deuxième Chambre du Parlement, pour approbation, la *Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités*², le gouvernement néerlandais a présenté cette Convention en notant qu'elle pourrait contribuer à stabiliser le droit international, tout en croyant pouvoir dire que la question n'avait "pas vraiment un caractère d'urgence". C'était en mars 1990³. Peu de temps après, l'Europe, pour ne citer qu'elle⁴, connaissait plusieurs exemples de succession d'États qui allaient faire les gros titres des journaux pendant quelques années, et les questions concernant de près ou de loin la succession d'États font encore la une des journaux.

Le *Comité des conseillers juridiques sur le droit international public* (CAHDI, qui conseille les ministres des affaires étrangères des États membres du Conseil de l'Europe) a approuvé en mars 1994 un projet visant à recueillir auprès des États des exemples de leur pratique en ce qui concerne la succession d'États, le but étant d'apporter certaines précisions d'ordre théorique et juridique. Ce projet pilote, comme on l'a appelé, a été chaleureusement accueilli et 16 États membres du Conseil de l'Europe ont présenté des matériaux tirés de leur pratique⁵.

Comme il ressort des rapports analytiques, la pratique est très différente d'un État à l'autre du point de vue tant de son étendue que de ses origines. En application des "*Directives concernant la documentation relative à la pratique des États touchant la succession d'États et les questions liées à la reconnaissance*"⁶, on attendait des États membres du Conseil de l'Europe qu'ils soumettent des matériaux émanant des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, mais il s'est avéré que la plupart des matériaux présentés concernaient les mesures prises dans ce domaine par le pouvoir exécutif. Qui plus est, ces matériaux avaient trait pour l'essentiel aux questions de la reconnaissance et de la succession d'États en matière de traités; en revanche, seuls quelques rares documents abordaient la succession en matière de biens, de dettes et d'archives d'États, ainsi que de nationalité.

¹ M. Martti Koskenniemi est professeur de droit international à l'Université d'Helsinki et Directeur de l'Institut du droit international et des droits de l'homme Erik Castrén; M. Jan Klabbers est professeur associé de droit international à l'Université d'Helsinki. M. Olivier Ribbelink est chercheur principal au T.M.C. Asser Instituut, La Haye (Pays-Bas). Andreas Zimmermann - Docteur en droit, LL.M. (Harvard) - est chercheur attaché à l'Institut Max-Planck de droit public comparé et de droit international public, Heidelberg, Allemagne. Le Dr Martti Koskenniemi est professeur de droit international à l'université d'Helsinki et directeur de l'Institut Erik Castrén de droit international et des droits de l'homme; le Dr Jan Klabbers est maître de conférences de droit international à l'université d'Helsinki.

² Document de l'ONU A/CONF.80/31.

³ Document NL/10. En décembre 1994, le gouvernement a retiré son projet d'approbation, en faisant valoir que la Convention avait "perdu tout intérêt en ce qui concerne la codification et le développement des règles du droit international dans ce domaine ...", voir le Doc. NL/48. Traduction dans *27 Netherland's Yearbook of International Law* (1996), 240.

⁴ On pourrait aussi citer l'acquisition de l'indépendance par la Namibie (1990) et l'Érythrée (1993), et l'unification des Yémen du Nord et du Sud (1990).

⁵ Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, France, Grèce, Italie, Norvège, Pays-Bas, République slovaque, République tchèque, Royaume-Uni, Suède, Suisse et Turquie.

⁶ CAHDI (94) 19.

D'une façon générale, les spécialistes du droit international comptent sur la pratique des États pour deux raisons principales. La première est que, tout bien considéré, c'est la pratique qui est le vrai critère de la validité des règles écrites : elle révèle dans quelle mesure elles sont utiles, justes ou praticables. En second lieu, la pratique peut également imposer, au moins dans une certaine mesure, le comportement jugé souhaitable pour l'avenir. En l'absence de règles écrites, ou lorsqu'elle s'écarte de façon appréciable des règles écrites existantes, la pratique peut se transformer en loi. En d'autres termes, la pratique d'aujourd'hui peut donner des indications sur les normes appelées à régir les actions futures.

Toutefois, s'agissant précisément des questions liées à la succession d'États, d'aucuns ne sont pas convaincus que la pratique puisse contribuer à la création, voire à la confirmation de lois. Ils font valoir que les cas de succession d'États sont bien trop différents les uns des autres pour qu'il soit permis d'en tirer quelques conclusions générales que ce soit ou, ce qui revient au même, sont si différents que l'on ne peut en tirer que des conclusions qui sont si générales qu'elles ne peuvent en aucune manière servir de prescriptions pour la pratique⁷. Cela étant, deux conventions générales sur la succession d'États ont été élaborées, et une troisième est en préparation. Mais il a fallu près de 20 ans à la Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités de 1978 pour recueillir les 15 instruments de ratification requis pour son entrée en vigueur⁸. La *Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de biens, d'archives et de dettes d'État* de 1983 n'est pas encore entrée en vigueur⁹; et seul l'avenir nous dira ce qu'il adviendra de la future *Convention sur la succession d'États en matière de nationalité*¹⁰.

Le droit de la reconnaissance des États n'est pas bien fixé; les manuels en font le terrain d'affrontement de deux théories largement inconciliables : la théorie déclaratoire (selon laquelle la reconnaissance consiste simplement à constater ce qui est déjà un fait établi) et la théorie constitutive (qui, elle, affirme que la reconnaissance constitue la base de l'acceptation d'un nouvel État comme membre de la communauté internationale). La confusion est entretenue par l'interaction de notions telles que la reconnaissance *de facto* et *de jure*, la reconnaissance de gouvernements plutôt que d'États et la reconnaissance implicite et collective. On entend même souvent dire que la reconnaissance est un acte politique, non juridique¹¹. C'est éluder les problèmes de caractère normatif concernant les questions se rapportant à la réglementation de la participation à la communauté internationale et aux conséquences que les changements politiques affectant l'arène internationale devraient avoir pour les instances judiciaires et autres autorités nationales. Cela étant, il est du plus haut intérêt de s'interroger sur les effets pratiques que peuvent avoir des initiatives telles que la publication par la Communauté européenne de directives concernant la reconnaissance¹².

⁷ Voir D.P. O'Connell, "Reflections on the State Succession Convention", 39 *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* (1979), 725-739.

⁸ La Convention de 1978 est entrée en vigueur le 6 novembre 1996 et n'a encore que 15 parties (au 28 mai 1998).

⁹ La Convention de 1983 n'a que cinq parties (au 28 mai 1998).

¹⁰ La *Commission du droit international* a adopté en première lecture une série de projets d'articles à sa session de 1997. Une *Convention européenne sur la nationalité*, qui comporte quelques dispositions sur la succession d'États, a été conclue le 6 novembre 1997 dans le cadre du Conseil de l'Europe. On en trouvera le texte dans 37 *International Legal Materials* (1998), 44-55; et Conseil de l'Europe Doc.....

¹¹ Dès le début de son étude devenue classique, *Recognition in international law* (Cambridge 1947), M. Hersch Lauterpacht a fait observer que "selon ce qui est sans doute l'opinion encore la plus répandue dans les ouvrages de droit international, la reconnaissance des États n'est pas une question régie par la loi, mais une question de politique". Cette opinion est toujours considérée comme exacte.

¹² "Directives concernant la reconnaissance des nouveaux États en Europe orientale et en Union soviétique" du 16 décembre 1991, dont le texte est reproduit, entre autres, dans 32 *International Legal Materials* (1992), 1485; et par exemple dans le Doc. UK/68.

La plupart des documents soumis concernent des questions de succession d'États qui se sont posées ces dernières années en Europe. On présente brièvement ci-après les principaux faits concernant l'unification de l'Allemagne et les dissolutions intervenues en Union soviétique, en Yougoslavie et en Tchécoslovaquie.

1.2 Allemagne

À la fin de la seconde guerre mondiale, l'Allemagne s'est retrouvée divisée en quatre zones d'occupation, placées sous l'autorité de quatre puissantes occupantes : les États-Unis, le Royaume-Uni, la France et l'URSS. Les trois premières zones allaient devenir la République fédérale d'Allemagne (RFA) ou Allemagne de l'Ouest et la zone administrée par l'URSS est devenue la République démocratique allemande (RDA) ou Allemagne de l'Est.

La partition s'est heurtée à bien des résistances, et la RFA n'a jamais abandonné l'espoir de voir l'Allemagne réunifiée un jour. Finalement, sous l'effet conjugué d'une migration massive d'Allemands de l'Est vers l'Ouest et d'obligations de droit constitutionnel interne, l'unification (ou, comme beaucoup d'Allemands ont l'habitude de la présenter, la réunification) a été conclue le 3 octobre 1990.

Le 18 mai 1990, les deux États avaient déjà décidé de créer une union monétaire, économique et sociale, dont l'entrée en vigueur avait été fixée au 30 juin 1990¹³.

L'étape importante suivante a été franchie à Moscou, le 12 septembre 1990, lorsque les deux Allemagne ont conclu un accord avec les quatre puissantes occupantes : le *Traité sur le règlement final en ce qui concerne l'Allemagne*, souvent appelé l'accord "2 + 4". Sa disposition qui est peut-être la plus importante est son article 7, qui met fin à tous les droits et responsabilités des quatre puissances occupantes en ce qui concerne Berlin et l'Allemagne dans son ensemble¹⁴.

Dans les deux semaines qui ont suivi, deux accords ont été conclus entre la France, le Royaume-Uni, les États-Unis et la République fédérale d'Allemagne sur des questions touchant Berlin, y compris la présence des forces armées¹⁵; trois jours plus tard, le 28 septembre 1990, les mêmes quatre parties ont conclu un accord mettant fin à la plupart des accords qui avaient régi les relations entre la République fédérale d'Allemagne et ses trois puissances occupantes, à savoir les conventions sur les "relations" et les "règlements"¹⁶.

Enfin, les deux États allemands ont conclu le 3 octobre 1990 un *Traité d'unification*¹⁷ : conformément à l'article 23 du *Grundgesetz* de la RFA, les différents *Länder* composant la RDA devaient adhérer à la RFA, les anciennes parties orientale et occidentale de Berlin fusionnant dans un *Land* distinct. Ce *Traité d'unification* précise également les principes de base devant régir le règlement des questions de succession. Ainsi, les articles 11 et 12 traitent de ce qu'il devait advenir des traités auxquels l'un ou l'autre des deux États allemands était partie, l'article 11 maintenant pour l'essentiel les traités auxquels l'ancienne RFA était partie et l'article 12 prévoyant des consultations avec les parties des traités auxquels l'ancienne RDA était partie, en vue de décider ce qu'il devait advenir de ces traités.

¹³ Le texte de l'accord est reproduit dans 29 *International Legal Materials* (1990), 1108.

¹⁴ Reproduit dans *Ibid.*, 1186.

¹⁵ Reproduits dans 30 *International Legal Materials* (1991), 445 et 450, respectivement.

¹⁶ Reproduit dans *Ibid.*, 454.

¹⁷ Reproduit dans *Ibid.*, 457.

Le Chapitre VI du Traité d'unification aborde, dans les grandes lignes, la succession en matière de dettes et de biens, l'idée fondamentale étant que l'Allemagne unie succéderait tant aux actifs de l'ancienne RDA qu'à ses dettes, y compris ceux des entreprises d'État comme les chemins de fer (Deutsche Reichsbahn) et les services postaux (Deutsche Post). Un Fonds spécial a été créé pour assurer le service des dettes encourues par la RDA, et serait supprimé à la fin de 1993.

L'utilisation du mot Allemagne dans le texte renvoie à l'Allemagne unie, c'est-à-dire à l'Allemagne à compter du 3 octobre 1990, par opposition à l'utilisation des expressions RFA et RDA pour évoquer les événements et les situations antérieurs à cette date.

1.3 Union des Républiques socialistes soviétiques (URSS)

Une fois convaincus que l'URSS n'était plus viable, ce qu'a souligné le *coup d'État* manqué d'août 1991, les États baltes ont été les premiers à se déclarer indépendants. Le 20 août, l'Estonie s'est déclarée État indépendant, la Lettonie a fait de même le lendemain; quant à la Lituanie, elle s'était déjà déclarée indépendante le 11 mars 1990.

La reconnaissance de l'indépendance des États baltes ne s'est pas fait attendre, ce qui s'explique en partie par leur situation juridique anormale au sein de l'URSS : ces États avaient été reconnus par de nombreux pays comme faisant partie *de facto*, mais non *de jure*, de l'Union soviétique. Leur indépendance a été scellée par leur admission à l'Organisation des Nations Unies en septembre 1991.

La plupart des autres Républiques constituant l'ancienne URSS allaient, en décembre 1991, faciliter le passage à l'indépendance en créant la Communauté d'États indépendants (CEI)¹⁸. Fondée par le Bélarus, la Fédération de Russie et l'Ukraine, la CEI allait ensuite regrouper, en sus de ces trois États, l'Azerbaïdjan, l'Arménie, le Kazakhstan, le Kirghizistan, l'Ouzbékistan, la République de Moldova, le Tadjikistan et le Turkménistan.

Les différents documents établis en rapport avec la création de la CEI réglaient certaines questions de succession, mais seulement dans une certaine mesure et pas toujours de façon catégorique. Ainsi, l'Accord portant création de la CEI (8 décembre) stipulait, en son article 12, que les États membres s'engageaient à s'acquitter des obligations internationales qui leur incombaient en vertu des traités et accords que l'ancienne URSS avait signés; toutefois, la Déclaration d'Alma Ata, en date du 21 décembre 1991, comportait une clause additionnelle précisant que les États membres devraient s'acquitter de ces obligations conformément aux dispositions de leurs constitutions respectives.

Une nuance a toutefois été introduite lorsque la Fédération de Russie s'est proclamée État continuateur ("gossoudarstvo prodoljatel") de l'ex-URSS, et non pas simplement État successeur, comme les autres États membres de la CEI. Cette revendication, qui doit être considérée comme signifiant que la Fédération de Russie garantit le maintien des droits et obligations de l'URSS en droit international, n'a pas tardé à être acceptée par la communauté internationale. Par voie de conséquence, la Fédération de Russie s'est simplement substituée à l'ex-URSS au sein de nombreuses organisations internationales, y compris au Conseil de sécurité de l'ONU, et a logiquement déclaré qu'elle continuerait de respecter les traités internationaux conclus par l'ex-URSS.

¹⁸ La Déclaration tripartite proclamant la CEI et l'Accord portant création de la CEI, ainsi qu'un certain nombre d'autres documents pertinents, sont reproduits dans 31 *International Legal Materials* (1992), 142.

Une autre nuance a été apportée à ce tableau : les trois États baltes se sont déclarés les continuateurs d'États qui étaient souverains avant 1940. Il s'ensuit qu'ils n'ont pas revendiqué la succession aux biens de l'ex-URSS, sont demeurés en-dehors des négociations sur ce qui allait advenir de la dette de l'ex-URSS et n'ont pas été considérés comme devant succéder aux traités conclus par l'URSS.

À cet égard, les règles de succession ne seraient applicables qu'aux onze autres ex-Républiques soviétiques. Leur pratique a toutefois été loin d'être uniforme.

La Déclaration d'Alma Ata a, entre autres, institué un commandement unifié des forces militaires stratégiques, bien que des problèmes aient ultérieurement surgi au sujet de la flotte de la mer Noire de l'URSS. Auparavant, le 4 décembre 1991, un accord avait déjà été conclu sur la succession aux dettes et avoirs étrangers de l'URSS, accord qui stipulait la responsabilité conjointe et solidaire. Au bout du compte, en partie parce que telle était la préférence des créanciers occidentaux de l'URSS réunis au sein du "Club de Paris", la Fédération de Russie allait assumer la totalité de la dette de l'URSS, en échange de quoi elle devait acquérir tous les biens de l'URSS à l'étranger.

1.4 République socialiste fédérative de Yougoslavie (RSFY)

À l'été 1991, les hostilités ont éclaté en République socialiste fédérative de Yougoslavie, à la suite de la proclamation de leur indépendance par certaines de ses Républiques constitutives. La Slovénie et la Croatie avaient proclamé leur indépendance en juin 1991; en Macédoine, un référendum organisé en septembre 1991 a montré la popularité de l'idée d'indépendance et en Bosnie et Herzégovine, la Parlement a adopté en octobre de la même année une résolution sur la souveraineté, qui s'est toutefois heurtée à l'opposition de la population serbe de la République. À la demande du Président de la Conférence sur la Yougoslavie parrainée par la CE, la Commission dite Badinter (créée par cette même Conférence) a constaté le 29 novembre 1991 "que la République socialiste fédérative de Yougoslavie [était] engagée dans un processus de dissolution"¹⁹.

En juillet 1992, la Commission Badinter est parvenue à la conclusion que le processus de dissolution était achevé. Par suite, elle a constaté que "la RSFY n'exist[ait] plus"²⁰. Plusieurs nouveaux États avaient été créés à sa place. La Croatie, la Slovénie et la Bosnie et Herzégovine avaient été reconnues par l'ensemble des autres pays et avaient été admises à l'Organisation des Nations Unies le 22 mai 1992. D'une façon générale, ces États ont accepté *ipso facto* la succession aux traités conclus par l'ex-RSFY sous réserve, toutefois, de leurs dispositions constitutionnelles. Dans de nombreux cas, l'avenir des traités bilatéraux a été décidé entre les parties concernées.

La Serbie et le Monténégro avaient, de leur côté, comme la Commission le soulignait, créé un nouvel État, la République fédérale de Yougoslavie (RFY). La Commission a donc refusé de reconnaître la position prise par les Serbes quand ils ont proclamé que la RFY est identique à l'ex-RSFY ou, en d'autres termes, sa continuateur : il ne fallait voir dans la RFY que l'un des cinq États successeurs de la RSFY.

Là où la continuité était contestée et où les hostilités en sont venues à influencer tellement sur les relations entre les différentes ex-Républiques constitutives de la RSFY, on s'est vite aperçu que les questions de succession aux biens, aux dettes et aux archives des États ne seraient pas

¹⁹ Le texte des 10 premiers avis de la Commission Badinter est reproduit dans 92 *International Law Reports* 162. Le passage cité se trouve à 166.

²⁰ Avis # 8.

réglées sans heurts, si bien que dans son neuvième avis, la Commission Badinter, inspirée par les travaux du Groupe de travail sur les questions de succession créé par la Conférence (le groupe dit de Watts), a rendu publiques un certain nombre de directives auxquelles les cinq successeurs devaient se conformer. Ils devaient parvenir à une solution équitable en s'appuyant sur les principes énoncés dans les deux conventions sur la succession, et se répartir équitablement les biens, avoirs et dettes de l'ex-RSFY²¹.

C'était plus facile à dire qu'à faire. Il s'est avéré que les États avaient du mal à s'entendre même sur des questions telles que celle de la définition des biens d'État. La RFY affirmait, en substance, que les biens produits en se prévalant de l'autorité de l'ancien État devaient être considérés comme des biens d'État; les autres États successeurs jugeaient cette définition beaucoup trop large. Certes, le montant des dettes fédérales de la RSFY était relativement faible, mais l'accord sur la répartition de ces dettes est resté subordonné à un accord sur la répartition des biens.

S'agissant de la succession en matière de traités, les exemples les plus notoires concernent les traités régissant la protection des droits de l'homme²². Jusqu'à présent, la Cour internationale de Justice a évité de se prononcer sur la question de savoir si, dans certains cas, le principe de la continuité *ipso jure* l'emporte.

1.5 République fédérale tchèque et slovaque (RFTS)

Par comparaison, la dissolution de la République fédérale tchèque et slovaque n'a guère posé de problèmes juridiques. Les deux entités se sont mises d'accord sur le processus et les modalités de la dissolution et, à compter du 31 décembre 1992, deux nouveaux États sont nés, dont aucun ne s'est proclamé le continuateur de l'ex-RFTS.

Les deux nouvelles Républiques ont reconnu, à titre de principe général, que les obligations conventionnelles seraient subordonnées à la règle de la continuité *ipso jure*. Certaines exceptions à ce principe sont toutefois apparues, dont la plus notable concerne l'admission aux organisations internationales. En matière de biens et de dettes, la République tchèque et la République slovaque ont fondé leur accord en grande partie sur l'importance relative de leur population.

1.6. Conclusion

Comme indiqué plus haut, les circonstances factuelles des quatre cas choisis parmi ceux sur lesquels des matériaux ont été présentés sont très différentes, à l'instar des réponses reçues de l'ensemble de la communauté internationale. Comme différents observateurs l'ont déjà constaté, les indications d'ordre normatif fournies par les Conventions de Vienne de 1978 et de 1983 ont eu une portée des plus limitées : ces conventions fournissent un vocabulaire commun, mais n'offrent guère d'ensemble stable de règles bien définies à appliquer dans les cas de succession d'États²³. On ne sait donc pas encore dans quelle mesure les données recueillies par le CAHDI sur la pratique pourront contribuer à fournir des précisions d'ordre théorique et juridique. Les trois chapitres qui suivent (et une brève conclusion) montreront à

²¹ Avis # 9.

²² Voir M. Kamminga, *State Succession in Respect of Human Rights Treaties*, EJIL 1996, 469 sq.

²³ Voir plus particulièrement les rapports fouillés de Pierre Michel Eisemann et de Martti Koskeniemi établis pour le Centre d'études et de recherche en droit international et relations internationales de l'Académie du droit international de La Haye, et portant les titres suivants : *La succession d'États : la codification à l'épreuve des faits* et *State succession: codification tested against the facts* (La Haye 1997).

quels égards la pratique des États membres du Conseil de l'Europe contribue au droit de la succession et de la reconnaissance des États.

Ces chapitres seront suivis par des documents tirés de la pratique des États membres du Conseil de l'Europe. On peut dire que ces documents sont la partie principale du présent ouvrage, car ils représentent le meilleur moyen de montrer ce que les États font dans ce domaine et comment ils s'y prennent.

Cela étant, le choix des documents et l'analyse qui en est donnée dans les chapitres qui suivent appellent quelques remarques préliminaires.

On remarquera tout d'abord que le choix et l'analyse concernent les matériaux soumis au CAHDI, c'est-à-dire aux documents reçus. Il n'est fait référence à d'autres documents et/ou textes que dans un petit nombre de cas, lorsque les besoins de l'analyse ont paru le justifier.

Tous les États membres du Conseil de l'Europe n'ayant pas participé au projet pilote et la quantité des matériaux disponibles variant beaucoup entre les États participants, l'analyse des cas choisis de succession d'États ne peut manquer de faire apparaître des différences. D'autre part, plusieurs États ont fait réunir les matériaux présentés par des instituts de recherche ou des universités, comme l'Institut Max Planck, le T.M.C. Asser Instituut et l'Université Libre de Bruxelles, tandis que d'autres en ont chargé leur ministère des affaires étrangères. Les matériaux sont plus abondants et divers dans le premier cas que dans le second, ce qui a également des répercussions sur le choix et l'analyse.

Enfin, il faut bien comprendre que le fait qu'un "contributeur important" se soit intéressé de près à un cas précis de succession d'États ne peut qu'influer sur la quantité de matériaux disponibles et, partant, le degré d'attention dont ce cas et cet État contributeur font l'objet.

Signalons, en second lieu, que la terminologie que les auteurs utilisent dans leur description et leur analyse de situations et événements particuliers ne préjuge pas des positions prises par tel ou tel État en ce qui concerne l'interprétation des situations et événements en question. Ainsi, par exemple, l'usage qui est fait dans les paragraphes concernant l'Allemagne du terme "unification" (voir *Einigung*, *Vereintes Deutschland*, etc.) ne préjuge pas de la question de savoir si c'est en fait de "réunification" qu'il conviendrait de parler.

CHAPITRE 2 : SUCCESSION D'ÉTATS ET RECONNAISSANCE D'ÉTATS ET DE GOUVERNEMENTS

Olivier Ribbelink²⁴

2.1 Introduction

La succession d'États s'entend du remplacement de la souveraineté sur un territoire ou de "la substitution d'un État à un autre dans la responsabilité des relations internationales d'un territoire"²⁵. Afin de pouvoir faire face aux conséquences (s'agissant, par exemple, des traités, des biens, des archives, des dettes ou de la nationalité), les autres États et les organisations internationales doivent identifier les États en cause.

Les autres États et les organisations internationales étudient donc la ou les proclamations qui leur sont adressées et se prononcent sur ces proclamations en adoptant une position en ce qui concerne les conséquences des événements en question.

Il s'agit en particulier de déterminer si seuls des États existants sont concernés ou si l'événement a également créé de nouveaux États. En principe, il ne peut y avoir succession d'États lorsque l'État successeur est le même sujet de droit international que l'État prédécesseur. Dans ce cas, c'est-à-dire lorsqu'il y a continuité et identité entre ces États, ils doivent être considérés comme le même État.

D'ordinaire, la succession impliquant deux États existants (comme dans le cas du transfert d'une partie du territoire) ne requiert aucun acte de reconnaissance de la part de l'un ou de l'autre État ou gouvernement, mais tout au plus la reconnaissance de la légitimité de l'acte ou du processus entraînant ce résultat spécifique. Cela dit, ce type de succession d'États peut avoir des conséquences pour l'application des traités, en particulier des traités de portée locale, comme les traités de délimitation.

Dans le cas de l'unification (ou "fusion") d'États, la légitimité du processus est généralement présumée. En fait, les (assez rares) cas d'unification d'États ont pour la plupart été l'aboutissement d'un processus engagé à l'initiative des États concernés et, au demeurant, une unification réalisée d'une autre manière, quelle qu'elle soit, serait probablement considérée comme contraire, c'est-à-dire non conforme, au droit international. Cela étant, on peut imaginer que puisse se poser la question de savoir si l'État unifié doit être considéré comme un nouvel État ou comme l'agrandissement d'un État prédécesseur.

La situation est différente dans le cas d'une séparation d'États, c'est-à-dire "lorsqu'une ou plusieurs parties du territoire d'un État se séparent de celui-ci pour former un ou plusieurs autres États, que l'État prédécesseur continue d'exister ou non"²⁶. Dans le passé, la séparation d'États a souvent été l'aboutissement d'un combat parfois long, mais pas toujours violent, découlant d'une contestation de l'autorité de l'État central, par exemple, par des groupes régionaux, nationaux, ethniques ou religieux revendiquant une forme d'autonomie ou l'indépendance.

D'autres sujets de droit international devront déterminer si l'État prédécesseur continue d'exister en tant qu'"État croupion", un ou plusieurs nouveaux États s'en étant séparés. Dans ce cas, les relations avec l'État "ancien" subsisteront (à tout le moins, peuvent subsister),

²⁴ Voir 1.

²⁵ Art. 2.1 b) de la Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités de 1978.

²⁶ Art. 34 de la Convention de Vienne de 1978.

quoique sur des bases nouvelles et adaptées à la nouvelle situation. D'un autre côté, il faudra se prononcer sur la question de savoir quelle position adopter vis-à-vis du nouvel État ou des nouveaux États et de leurs gouvernements respectifs.

Mais lorsqu'il est décidé que l'État prédécesseur a cessé d'exister ("dissolution" ou "démembrement"), il ne peut y avoir que des États nouveaux et des décisions analogues devront être prises. La position prise par les États impliqués dans la succession d'États peut compliquer la définition du processus et son résultat.

Il convient de faire une distinction entre la reconnaissance des États et la reconnaissance des gouvernements. La reconnaissance d'un État ne devient un problème qu'avec l'entrée en scène d'un État "nouveau". La question ne se pose pas lorsqu'il n'y a pas d'État nouveau. La reconnaissance d'un État signifie, du point de vue de l'État effectuant la reconnaissance, que l'État concerné satisfait aux critères liés au statut d'État. Toutefois, comme on l'a vu au chapitre 1, on peut distinguer deux approches différentes de la reconnaissance des États : selon la "théorie constitutive", la reconnaissance d'un État est une condition nécessaire à son existence dans l'arène internationale ainsi que dans l'optique des droits et obligations découlant du droit international. Cette approche a des origines historiques : au XIXe siècle, un petit nombre d'État (européens) puissants désignaient plus ou moins ceux parmi les autres États qui pouvaient se joindre à la communauté des États.

Dans la seconde moitié du XXe siècle, cette approche a été moins souvent appliquée que par le passé. Il semble qu'on lui préfère, depuis quelques décennies, la "théorie déclarative", selon laquelle la reconnaissance est, ou en tout état de cause devrait être, la constatation d'une situation de fait : l'État existe dès l'instant qu'il satisfait aux critères généralement acceptés de l'existence d'un État.

Ces critères, même s'ils ne sont pas toujours formulés dans les mêmes termes et s'il ne leur est pas uniformément accordé la même importance, sont en gros les suivants : un État doit avoir un territoire bien défini et une population permanente et exercer un contrôle effectif sur ce territoire et cette population. Un quatrième critère est souvent mentionné : l'État a la capacité d'avoir des relations avec les autres États²⁷. Ce dernier critère est parfois interprété comme signifiant l'"indépendance dans les relations internationales"²⁸. Mais en pratique, comme l'a indiqué le Ministre des affaires étrangères du Royaume-Uni le 5 février 1992, "Ces critères peuvent toujours être interprétés au vu d'une situation concrète"²⁹.

Comme on pouvait s'y attendre, plusieurs documents font référence à ces critères³⁰. Ainsi, par exemple, outre la référence qu'il fait (au sujet de la reconnaissance de la Croatie et de la Slovaquie) aux "principes habituels du droit international : les critères de territoire, de

²⁷ Ces critères se trouvent par exemple mentionnés à l'art. 1 de la Convention de Montevideo sur les droits et obligations des États; voir par. ex. le Doc. D/2. On notera que le critère du territoire bien défini n'exclut pas la reconnaissance d'États "dont les frontières n'ont pas encore été définitivement arrêtées avec leurs voisins"; voir le Doc. UK/59. Il existe certes un lien direct entre le critère du gouvernement effectif et l'indépendance et la souveraineté de l'État concerné, mais la quasi totalité des États ont continué de reconnaître le Koweït alors qu'il n'exerçait plus de contrôle effectif sur son territoire au lendemain de son occupation par l'Iraq. Voir le Doc. NL/14 : "Un État ne cesse pas immédiatement d'exister lorsque son territoire est occupé par une puissance hostile." En fait, le droit international proscriit l'annexion par la puissance occupante et, partant, la reconnaissance par les autres États; voir Ibid, et le Doc. D/16.

²⁸ Voir le Doc. UK/1. Et le Doc. UK/3, dans lequel il est indiqué que pour le Royaume-Uni, les "critères normaux ... [à] retenir pour la reconnaissance d'un État sont les suivants : cet État doit avoir et sembler continuer d'avoir un territoire et une population bien définis, son gouvernement doit être capable par lui-même d'exercer un contrôle effectif sur ce territoire, et ce gouvernement doit avoir acquis l'indépendance dans ses relations extérieures." Voir aussi, par ex., le Doc. UK/22 (au sujet de la non-reconnaissance du Bophuthatswana), et le Doc. UK/24 (au sujet des États baltes).

²⁹ Doc. UK/108.

³⁰ Voir par ex. les Doc. S/3, S/36, S/37, A/1.

souveraineté et de population influeraient sur la décision pertinente"³¹, le Ministre autrichien des affaires étrangères indique que la "reconnaissance formelle ne pourrait être décidée qu'une fois appliqués les critères de droit international."³²

Toutefois, il arrive que des États ajoutent leurs propres critères ou conditions³³. Tel a par exemple été le cas de la Suisse, qui a indiqué qu'il existait pour elle un autre critère, qualifié d'ailleurs d'exclusivement politique et d'extrêmement important, à savoir que ce pays tenait à être en mesure de maîtriser les effets de son acte de reconnaissance, ce qui semble devoir être interprété comme signifiant qu'il est indispensable de ne reconnaître un État que lorsque sa sécurité est d'une façon générale assurée et garantie³⁴.

La reconnaissance d'un gouvernement signifie que selon l'État qui effectue la reconnaissance, le gouvernement reconnu exerce un contrôle effectif sur le territoire de l'État considéré. Mais la reconnaissance d'un gouvernement fait également intervenir des questions très différentes. Un changement de gouvernement peut en principe se produire dans tout État à n'importe quel moment. La question de savoir si le nouveau gouvernement doit ou ne doit pas être reconnu a un caractère essentiellement politique. Outre la reconnaissance du contrôle effectif sur le territoire en question, elle touche en même temps, au moins pour certains États, la question de l'approbation du nouveau gouvernement, laquelle est souvent liée à la façon dont ce gouvernement est parvenu au pouvoir.

Par suite, il arrive parfois que les États établissent une distinction entre la reconnaissance *de facto* et la reconnaissance *de jure*. La première est considérée comme la simple acceptation d'une situation de fait, marquant en même temps une réprobation à l'égard, par exemple, du régime ou de la façon dont a été pris le contrôle sur le territoire en question, tandis que la seconde forme de reconnaissance est considérée comme impliquant une approbation de la situation. Ainsi, plusieurs États ont reconnu *de facto* le contrôle exercé par l'URSS sur les États baltes sans le reconnaître *de jure*³⁵.

Toutefois, dans la pratique contemporaine, la plupart des États reconnaissent les États sans préciser de quel type de reconnaissance il s'agit³⁶. À signaler également qu'ils en sont venus à indiquer de façon explicite leur position à l'appui de la (non-)reconnaissance. Ce faisant, ils coupent court à toute spéculation concernant les conclusions qui pourraient être tirées de leur comportement au sujet de cette reconnaissance. Cela étant, les États font parfois tout ce qu'ils peuvent pour s'assurer que leurs actions, déclarations ou relevés de vote ne sont pas interprétés comme une reconnaissance implicite³⁷.

Plusieurs États ont adopté une politique suivant laquelle ils reconnaissent des États, non des gouvernements. C'est le cas de la Suisse³⁸, du Royaume-Uni³⁹, de l'Allemagne⁴⁰ et des Pays-Bas⁴¹.

³¹ Doc. A/1 (déclaration du 17 juin 1991).

³² Ibidem (déclaration du 25 juin 1991).

³³ Mais voir le Doc. S/37 : "D'une façon générale, ..., la Suède s'est abstenue d'ajouter des conditions ou des préalables aux trois critères juridiques."

³⁴ Voir le Doc. CH/24 concernant la reconnaissance des trois États baltes. Il est dit dans le même document qu'"... il ne s'agit pas d'être le premier, mais de mesurer tout le poids de sa décision."

³⁵ Voir infra, par. 2.3.1.

³⁶ Chose intéressante, les Doc. B/2 et B/3 signalent une reconnaissance *de facto* d'États obtenue à la faveur de leur admission à l'Organisation des Nations Unies. À en juger par le passage en question, cette reconnaissance était surtout due au fait que les relations diplomatiques ne seraient pas immédiatement établies.

³⁷ Voir par ex. les Doc. D/7 et D/9. Voir aussi le Doc. D/37 sur les "foyers nationaux" (*homelands*) d'Afrique du Sud. Mais voir infra, par. 2.2.4 sur "l'ex-République yougoslave de Macédoine"

³⁸ Voir les Doc. CH/27 et CH/28.

Tous ces États n'ont pas toujours appliqué cette politique. Le gouvernement néerlandais a modifié sa politique en juillet 1990 en déclarant qu'il n'existait aucune obligation de reconnaître un nouveau gouvernement ni aucun droit à la reconnaissance pour un nouveau gouvernement. Étant donné que la quasi-totalité des autres États partenaires au sein de la Coopération politique européenne en étaient venus à reconnaître des États, non des gouvernements, et qu'il était souhaitable d'adopter la même politique que tous leurs autres partenaires, les Pays-bas ont décidé qu'ils ne reconnaîtraient plus des gouvernements, mais uniquement des États⁴².

Les Pays-Bas ont ultérieurement ajouté que sur le plan des principes, cette doctrine présentait l'avantage d'éviter toute apparence d'ingérence dans les affaires intérieures des autres États⁴³.

Quatre ans plus tard, lors d'un débat au Parlement sur la situation au Rwanda, le Ministre néerlandais des affaires étrangères a déclaré, en termes assez sibyllins, qu'"officiellement, les Pays-Bas ne reconnaissent que les États. Le gouvernement rwandais est reconnu *de facto*. Il est possible que d'autres pays reconnaissent officiellement des gouvernements." Il a ajouté : "Dans la mesure où il importe que ces pays sachent si les Pays-Bas reconnaissent ce gouvernement-là, le gouvernement néerlandais va diffuser cette déclaration."⁴⁴.

La reconnaissance a des aspects politiques aussi bien que juridiques, tant avant qu'après la reconnaissance factuelle. Souvent, la décision concernant la question de savoir si la reconnaissance doit être accordée ou non est considérée comme des plus politiques, et est donc prise au niveau politique⁴⁵, même si tout acte de reconnaissance a aussi, naturellement, des effets juridiques. Cela étant, les conséquences de la reconnaissance peuvent différer suivant les pays, au gré des différences existant au niveau des systèmes juridiques nationaux⁴⁶ et des procédures⁴⁷.

L'une des conséquences éventuelles de la reconnaissance, souvent mentionnée dans les documents, est l'établissement de relations diplomatiques, que la grille de classification du projet pilote considère comme un effet de la reconnaissance.

Ainsi, si la reconnaissance d'un gouvernement implique celle de l'État en question, la reconnaissance d'un État n'entraîne pas automatiquement celle de son gouvernement. De même, l'établissement de relations diplomatiques entre deux États implique une reconnaissance mutuelle, encore que la reconnaissance en bonne et due forme précède l'établissement de relations diplomatiques, et parfois coïncide avec celui-ci⁴⁸.

³⁹ Voir entre autres les Doc. UK/4, UK/5, UK/6 et UK/8. Voir aussi les Doc. UK/32 (sur le Panama), UK/56 (sur l'Estonie) et UK/123 et UK/124 (sur la (non-)reconnaissance des entités gouvernementales en Somalie).

⁴⁰ Voir le Doc. D/4 : "En matière de droit international public, la République fédérale d'Allemagne a pour usage de ne pas faire de déclarations concernant la reconnaissance des gouvernements".

⁴¹ Voir le Doc. NL/13.

⁴² Voir le Doc. NL/13. Voir aussi le Doc. UK/8, dans lequel il est rappelé que le Royaume-Uni a modifié sa politique à ce sujet en 1980.

⁴³ Voir le Doc. NL/14.

⁴⁴ Doc. NL/49.

⁴⁵ Voir le Doc. S/37, dans lequel sont rapportées les paroles ci-après du Ministre suédois des affaires étrangères qui s'exprimait devant le Parlement : "Il n'existe pas en droit international d'obligation de reconnaître les nouveaux États et, dans quelques cas, la Suède a différé cette reconnaissance pour des raisons politiques."

⁴⁶ Par ex., au sujet des effets des lois d'un État non reconnu en droit britannique, voir les Doc. UK/83, UK/85 et UK/86.

⁴⁷ Voir le Doc. UK/114 sur la reconnaissance de la Bosnie et Herzégovine par la CE : "les mesures visant à donner effet à la présente décision seront prises au niveau national conformément à la pratique internationale."

⁴⁸ Naturellement, la disparition d'un État par succession d'États fait cesser d'exister les relations diplomatiques avec cet État; voir les Doc. D/18 et D/22.

Dans deux des quatre cas retenus (Allemagne⁴⁹ et RFTS⁵⁰), le processus de succession d'États a été décidé d'un commun accord entre les États concernés et n'a pas créé de problèmes en ce qui concerne la reconnaissance d'États ou de gouvernements. Les deux autres cas (l'URSS⁵¹ et la RSFY⁵²) ont, eux, soulevé des problèmes précis de reconnaissance, liés à des divergences d'opinion concernant le statut des États en question non seulement entre ces derniers, mais aussi parmi des États tiers. Ces problèmes se sont manifestés également dans le cadre des mesures prises par l'Union européenne, qui a adopté le 16 décembre 1991 les "Directives concernant la reconnaissance des nouveaux États en Europe orientale et en Union soviétique"⁵³, et à l'Organisation des Nations Unies en ce qui concerne l'admission de certains États, comme la République fédérale de Yougoslavie et l'"ex-République yougoslave de Macédoine".

L'application des Directives a été tout particulièrement l'occasion pour les États (y compris les États non membres de la Communauté européenne) de subordonner leur reconnaissance à l'existence de certains critères, relevant pour l'essentiel du respect des principes démocratiques, de la prééminence du droit et des droits de l'homme, s'agissant en particulier des droits des groupes et minorités ethniques et nationaux⁵⁴. Ils l'ont parfois exprimé dans leur déclaration de reconnaissance (c'est le cas notamment de l'Autriche⁵⁵).

Dans d'autres cas, ils ont fait dépendre d'une façon générale leur reconnaissance du "caractère" démocratique de l'État, à savoir le degré d'autodétermination de la population. Un bon exemple en est donné par une Déclaration de la Communauté européenne et de ses États membres en réaction au résultat du référendum en Érythrée. Comme celui-ci n'a pas donné lieu à de graves problèmes et que le résultat reflète manifestement la décision de la majorité de la population, "la Communauté et ses États membres saluent la naissance de l'Érythrée, État indépendant, et ils prendront ultérieurement les mesures voulues au niveau national"⁵⁶.

Signalons que les États membres de la Communauté européenne ont dans plusieurs cas décidé de coordonner leurs décisions en ce qui concerne la reconnaissance des (nouveaux) États; ils ont également décidé "de coordonner [avec les États-Unis] leurs approches en vue de mener à son terme le processus de reconnaissance des Républiques yougoslaves qui aspir[ai]ent à l'indépendance"⁵⁷.

Il est intéressant de noter que la Communauté européenne subordonne également la reconnaissance à une déclaration dans laquelle les nouveaux États s'engagent, en qualité d'États non dotés d'armes nucléaires, à respecter le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires⁵⁸.

⁴⁹ Voir infra, par. 2.2.

⁵⁰ Voir infra, par. 2.5.

⁵¹ Voir infra, par. 2.3.

⁵² Voir infra, par. 2.4.

⁵³ Texte, entre autres, dans 32 *International Legal Materials* (1992), 1485; et dans le Doc. UK/68. Le Doc. UK/69 reproduit la Déclaration de la CE sur la Yougoslavie présentant les critères s'appliquant spécifiquement à la reconnaissance des Républiques yougoslaves. Le Doc. UK/70 fait de même pour l'ex-URSS.

⁵⁴ La Déclaration renvoie à la Charte des Nations Unies et au processus de la CSCE, à savoir l'Acte final d'Helsinki et la Charte de Paris, s'agissant en particulier de la prééminence du droit, de la démocratie et des droits de l'homme, des garanties à fournir aux groupes et minorités ethniques et nationaux, de l'inviolabilité des frontières et des engagements à prendre en faveur du désarmement et du règlement pacifique des différends. Voir par ex. le Doc. D/60.

⁵⁵ Voir les Doc. A/2, A/3 et A/4.

⁵⁶ D/103, 29 avril 1993.

⁵⁷ Doc. UK/110.

⁵⁸ Voir Doc. UK/70.

On constate que, dans la pratique, même les États qui pendant une certaine période se sont fondés, pour décider de reconnaître un nouvel État, sur les faits, c'est-à-dire sur l'appréciation de la façon dont étaient respectés les critères régissant l'existence d'un État, et dont certains ont publiquement déclaré qu'ils reconnaissaient des États, non des gouvernements ont adopté des critères supplémentaires auxquels ils ont subordonné la reconnaissance⁵⁹. Ce faisant, la Communauté européenne et ses États membres, ainsi que les autres États qui leur ont emboîté le pas, en sont revenus, en substance, à la théorie constitutive, en ce sens qu'ils décident (collectivement) quels États peuvent entrer dans la communauté des États et à quelles conditions.

2.2 Allemagne

La réalisation de l'unité allemande par l'incorporation de la RDA dans la RFA, processus qui a mis fin à l'existence de la RDA, n'a soulevé aucune question de reconnaissance d'États ou de gouvernements.

Il n'y a pas eu création d'un nouvel État et aucun nouveau gouvernement n'est arrivé au pouvoir; et comme l'unification a été décidée d'un commun accord et réalisée conformément au droit international, la question de savoir si le processus lui-même devait être reconnu, c'est-à-dire approuvé, ne s'est pas posée.

Les questions qu'il a fallu régler dans ce cas concernaient essentiellement la succession en matière de traités, y compris l'adhésion aux organisations internationales (voir chapitre 3), et en matière de biens, d'archives et de dettes d'États, ainsi que de nationalité (voir chapitre 4).

En fait, l'unification allemande a plutôt conduit les États à transmettre leurs félicitations au peuple allemand et à son gouvernement⁶⁰.

Il vaut tout de même la peine de signaler que la Finlande a indiqué avant le 3 octobre 1990 que la référence faite à l'Allemagne en tant qu'agresseur potentiel dans le Traité de paix entre la Finlande et l'Union soviétique de 1947 était devenue "caduque" maintenant que "l'unification de l'Allemagne ... cré[ait] une situation dans laquelle les clauses du Traité de paix qui concernaient l'Allemagne perd[aient] leur signification"⁶¹, ce d'autant plus que l'Accord dit deux plus quatre, en date du 12 septembre 1990, "r[églait] le problème principal de l'affrontement Est-Ouest"⁶².

2.3 Union des Républiques socialistes soviétiques (URSS)

Les documents sur la reconnaissance ne mentionnent pratiquement pas l'URSS, sauf en ce qui concerne le statut de la Fédération de Russie ou l'annexion des États baltes par l'URSS. Seuls quelques documents mentionnent explicitement, à propos de la reconnaissance des nouvelles Républiques, le fait que l'URSS a cessé d'exister⁶³ ou évoquent les conférences de Minsk et d'Alma Ata, rappelant ainsi indirectement le même fait⁶⁴.

⁵⁹ Voir par ex. la Déclaration de la CPE sur la Yougoslavie, en date du 16 décembre 1991, dans le Doc. D/61.

⁶⁰ Voir par ex. les Doc. CH/23 et S/6.

⁶¹ Doc. FIN/4.

⁶² Doc. FIN/3.

⁶³ Voir par ex. les Doc. CH/27 et S/32.

⁶⁴ Voir par ex. les Doc. B/46 et B/47.

2.3.1 États baltes

De nombreux États n'ont jamais reconnu *de jure* l'incorporation des Républiques baltes dans l'URSS, mentionnée par plusieurs États. C'est le cas de la Norvège : "Nous fondant sur la non-reconnaissance de l'incorporation illégale de la Lituanie dans l'ex-Union soviétique"⁶⁵, et du Royaume-Uni, qui "... n'a jamais reconnu *de jure* l'incorporation forcée des ex-États baltes dans l'Union soviétique"⁶⁶. Mais le Royaume-Uni avait bien reconnu que les États baltes n'étaient en fait plus des États indépendants⁶⁷.

La Suisse n'avait pas non plus reconnu officiellement la souveraineté *de jure* de l'URSS sur les États ("territoires") baltes, même si, pour des raisons pratiques, la Mission suisse à Moscou s'occupait des affaires consulaires⁶⁸. Il ne fallait toutefois pas, comme l'a indiqué un responsable suisse, en inférer que la Suisse reconnaît l'indépendance de la Lituanie dès le moment de sa proclamation par le Parlement lituanien. La Suisse attendrait l'issue des consultations entre la Lituanie et l'URSS⁶⁹.

La reconnaissance effective et l'établissement de relations diplomatiques ont été annoncés par la Suisse le 28 août 1991, car, à la suite du succès des mouvements de réforme, "plus rien ne s'oppos[ait] à l'indépendance des trois Républiques"⁷⁰. Ils sont intervenus le lendemain du jour où une Réunion extraordinaire des Ministres des affaires étrangères des États membres de la Communauté européenne avait rendue publique une déclaration dans laquelle ces derniers saluaient avec enthousiasme le rétablissement de la souveraineté et de l'indépendance que les États baltes avaient perdues en 1940⁷¹.

Certains États ont fait des déclarations plus ambivalentes. Ainsi, par exemple, le gouvernement fédéral allemand, répondant à une question qui lui était posée au Parlement, vient de déclarer qu'il "n'a jamais reconnu l'annexion"⁷². Et l'Italie a rendu publiques des déclarations communes avec chacun des États baltes sur "le rétablissement des relations diplomatiques interrompues en 1940, à la suite de l'annexion de [nom de l'État balte] par l'Union soviétique, que l'Italie n'a jamais reconnue"⁷³. Toutefois, ces déclarations ne mentionnent pas expressément la reconnaissance par l'Italie de l'indépendance des États baltes.

D'autres États n'évoquent pas l'annexion dans leur reconnaissance, mais le "rétablissement" des relations diplomatiques⁷⁴. Ainsi, par ex., la Turquie rappelle les déclarations faites par les

⁶⁵ Doc. N/6 (20 avril 1994); le Doc. N/5 (2 novembre 1994) utilise un membre de phrase identique en ce qui concerne la Lettonie.

⁶⁶ Doc. UK/21, UK/35, UK/37, UK/39 et UK/42.

⁶⁷ Voir le Doc. UK/26 (9 mai 1990) : "Il est parfaitement clair qu'il n'existe pas à l'heure actuelle d'État lituanien indépendant à reconnaître." Voir aussi le Doc. UK/37 : "... nous n'avons jamais reconnu comme légale l'annexion de la Lituanie par l'Union soviétique, même si elle a été reconnue dans les faits par les accords d'Helsinki.", et le Doc. UK/39 : "L'accord d'Helsinki a reconnu les limites territoriales dans les faits, mais pas en droit." Voir aussi les Doc. UK/55 et UK/56 sur l'Estonie.

⁶⁸ Voir Doc. CH/22.

⁶⁹ Voir le Doc. CH/22. Les Pays-Bas ont adopté une position analogue : voir par ex. les Doc. NL/16 et NL/17. Mais il est indiqué dans le Doc. NL/47 que les Pays-Bas, qui avaient transféré la souveraineté au profit de l'Indonésie en 1949, avaient dès mars 1947 reconnu la République d'Indonésie *de facto* à compter de la date de proclamation de l'indépendance, c'est-à-dire le 17 août 1945.

⁷⁰ Doc. CH/24 (communiqué de presse). Lors de la conférence de presse, une porte-parole du gouvernement suisse a mentionné le fait que la Suisse avait rétabli des relations diplomatiques avec les États baltes dans le cadre de leurs frontières actuelles.

⁷¹ Voir le Doc. D/49.

⁷² Doc. D/28.

⁷³ Voir les Doc. I/1, I/2 et I/3 (tous datés du 30 août 1991).

⁷⁴ Par ex. : "Wiederaufnahme", voir les Doc. A/2 et D/51.

États baltes "concernant le rétablissement du statut d'indépendance" (sans aucune autre restriction) et la décision de rétablir des relations diplomatiques⁷⁵. Et la Belgique, qui n'avait jamais reconnu "l'annexion illégale par l'Union soviétique"⁷⁶, a reconnu "le retour à l'indépendance complète" et rétabli les relations diplomatiques⁷⁷.

Certains États avaient bel et bien reconnu l'annexion par l'URSS, ce qui n'a pas manqué d'avoir des conséquences pour leur reconnaissance des États baltes en 1991.

Les Pays-Bas, qui avaient reconnu les États baltes en 1921 et entretenu des relations diplomatiques avec eux jusqu'en 1940, n'avaient reconnu l'URSS qu'en 1942, mais sans faire de réserves au sujet des États baltes : c'était reconnaître implicitement leur incorporation dans l'Union soviétique. Or, la décision de la CPE suivant laquelle les États membres de la Communauté européenne noueraient des relations diplomatiques avec les États baltes signifiait bien pour les Pays-Bas une reconnaissance explicite du fait que ces États avaient retrouvé leur indépendance⁷⁸. Il est assez remarquable que six mois plus tard, dans une lettre au Parlement, le Ministre néerlandais des affaires étrangères ait noté que les États baltes avaient été reconnus comme États nouvellement indépendants⁷⁹, catégorie qui, en droit de la succession d'États, tel qu'il est formulé dans les deux Conventions de Vienne, a un sens très précis. Quoi qu'il en soit, il faut y voir un appui à la position expresse selon laquelle les États baltes ne seraient pas considérés comme des États successeurs de l'ex-URSS⁸⁰.

La Finlande qui, pour plusieurs raisons, occupe une place spéciale dans la région, non seulement avait reconnu l'indépendance des pays baltes après la première guerre mondiale, mais aussi leur incorporation dans l'Union soviétique vingt ans plus tard⁸¹.

En janvier 1991, la Finlande a réaffirmé que les pays et peuples baltes avaient droit à l'autodétermination nationale et que les problèmes devraient être réglés par des moyens politiques dans le cadre de négociations⁸². Simultanément elle a rappelé l'importance du processus de la CSCE et de la Charte de Paris.

Six mois plus tard, on annonçait qu'"il s'était manifestement produit une accélération des progrès des pays baltes sur la voie de l'indépendance ..." et que la Finlande était "prête à entamer des négociations sur l'établissement de relations diplomatiques"⁸³. Elle faisait ainsi implicitement savoir qu'elle était prête à reconnaître les États baltes en tant qu'États indépendants. On notera avec intérêt que le document suivant, rendu public quatre jours plus tard seulement, concerne "l'échange de lettres par lequel nous avons rétabli les relations diplomatiques" avec les États baltes.

La Suède avait reconnu en 1940 et 1941 l'incorporation des États baltes dans l'Union soviétique⁸⁴. Il est intéressant de constater qu'avant d'avoir officiellement reconnu les États

⁷⁵ Voir les Doc. TR/6, TR/7 et TR/8.

⁷⁶ Doc. B/4, B/5 et B/6.

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ Voir le Doc. NL/18.

⁷⁹ Voir le Doc. NL/25.

⁸⁰ Voir le Doc. NL/29.

⁸¹ Voir le Doc. FIN/6.

⁸² Voir le Doc. FIN/7.

⁸³ Doc. FIN/8.

⁸⁴ Voir le Doc. S/1.

baltes⁸⁵ et rétabli les relations diplomatiques⁸⁶, la Suède avait déjà reconnu les nations (!) baltes, en reconnaissant les Parlements baltes en tant que "représentants légitimes de leurs populations"⁸⁷.

Un petit nombre de documents seulement font allusion aux conditions auxquelles serait subordonnée la décision de reconnaître ces États. Ainsi, le Royaume-Uni s'est déclaré "prêt" à les reconnaître lorsqu'ils auraient "institué un degré d'indépendance effective qui justifie leur reconnaissance."⁸⁸ L'Autriche, quant à elle, a indiqué qu'elle attendait ("Österreich geht davon aus") des États baltes qu'ils respectent les principes de démocratie, de prééminence du droit et de respect des droits de l'homme, y compris des droits de tous les "Volksgruppen", ce à quoi était subordonnée leur incorporation dans le cercle des États démocratiques et pluralistes de l'Europe⁸⁹.

2.3.2 Fédération de Russie

Plusieurs États ont expressément indiqué qu'ils considéraient la Fédération de Russie comme l'État continuateur de l'URSS.

C'est le cas de la Norvège : "Sovjetunionens etterfølgerstat"⁹⁰, et la France indique que la Fédération de Russie est "l'État continuateur" de l'URSS⁹¹. En janvier 1992, le gouvernement du Royaume-Uni a fait savoir qu'il "accept[ait] la Fédération de Russie comme étant l'État continuateur de l'Union soviétique"⁹². Un an plus tard, une note d'information émanant d'un fonctionnaire du Ministère des affaires étrangères du Royaume-Uni indique entre autres qu'"Un État successeur" est un État qui se substitue à un autre État dans ses droits et obligations. La Fédération de Russie garde la personnalité juridique de l'ex-Union soviétique et n'est donc pas un État successeur au sens qui vient d'être indiqué. Les autres ex-Républiques soviétiques sont des États successeurs"⁹³. Une déclaration analogue a été faite par la Suisse, qui a indiqué dans plusieurs documents que la Fédération de Russie était l'État continuateur de l'URSS, comme dans le passage suivant : "La Russie est[...] l'État continuateur de l'ex-URSS, les autres États membres de la CEI étant des États successeurs"⁹⁴.

Le gouvernement allemand a reproduit dans le Bundesgesetzblatt des déclarations dans lesquelles la Fédération de Russie disait qu'elle continuerait d'exercer les droits et d'assumer les obligations découlant des traités conclus par l'URSS, sans toutefois faire référence à la

⁸⁵ Voir le Doc. S/14.

⁸⁶ Voir les Doc. S/15, S/16 et S/17.

⁸⁷ Doc. S/12.

⁸⁸ Doc. UK/62. En fait, le Royaume-Uni a reconnu les États baltes après que la Communauté européenne et ses États membres eurent décidé d'établir des relations diplomatiques avec eux; voir les Doc. UK/63, UK/64 et UK/65.

⁸⁹ Voir le Doc. A/2.

⁹⁰ Doc. N/2.

⁹¹ Doc. FR/4.

⁹² Doc. UK/107.

⁹³ Cité dans la Cour suprême d'Écosse; voir Doc. UK/162.

⁹⁴ Doc. CH/8. Voir aussi le Doc. CH/12, qui reproduit une partie d'un arrêt rendu par un tribunal fédéral, dans lequel il est indiqué que la Fédération de Russie est "l'État continuateur" de l'URSS. Voir aussi le Doc. CH/19 du 2 septembre 1990, dans lequel le Chef du Département fédéral suisse des relations extérieures, dans une lettre qu'il adresse à Kozyrev, le Ministre des affaires étrangères de la Fédération de Russie, se dit d'accord avec les termes d'une lettre de ce dernier datée du même jour et intégralement citée, et dans laquelle il est notamment indiqué que lors de consultations précédemment tenues entre la Fédération de Russie et la Suisse, les parties ont établi que la Fédération de Russie, "en sa qualité d'État continuateur" de l'URSS, assume les droits et obligations découlant des traités auxquels l'URSS est partie.

position allemande quant à la question de savoir ce que cela entraînait quant au lien entre la personnalité juridique internationale de l'URSS et celle de la Fédération de Russie⁹⁵.

La Belgique a été très précise à cet égard lorsqu'elle a indiqué que puisque la Russie est l'État continuateur de l'URSS, la Russie ne sera pas reconnue comme État souverain et indépendant⁹⁶. De la même façon, les Pays-Bas ont reconnu toutes les Républiques membres de la CEI à l'exception de la Fédération de Russie, parce qu'ils estimaient que la reconnaissance de la Fédération de Russie n'était pas nécessaire en raison de la situation particulière de celle-ci⁹⁷. Et la Finlande "a accepté le 30 décembre 1991 [le] statut de la Russie en tant que continuatrice de [l'] ex-URSS et reconnu parallèlement dix anciennes Républiques soviétiques comme États indépendants"⁹⁸.

La Suède, au contraire, non seulement a reconnu la Fédération de Russie comme État indépendant⁹⁹, mais aussi a indiqué que "la Russie prend la place de l'Union soviétique"¹⁰⁰. L'Autriche, de son côté, "a salué [la Fédération de Russie] comme membre indépendant et souverain de la communauté des États"¹⁰¹, et elle a fait référence dans les mêmes termes à l'Ukraine et au Bélarus¹⁰². Mais il n'est fait aucune mention d'une reconnaissance en tant que telle, à la différence des lettres que l'Autriche a bien envoyées à sept autres anciennes Républiques de l'URSS¹⁰³.

Les États membres de la Communauté européenne ont dans l'ensemble fait savoir qu'ils étaient "prêts à maintenir leurs relations sur la base du changement du statut constitutionnel"¹⁰⁴.

2.3.3 Autres anciennes Républiques de l'URSS

Conformément aux directives du 16 décembre 1991, les États membres de la Communauté européenne ont coordonné leurs politiques et ont attendu qu'une décision commune soit prise sur la reconnaissance de ces Républiques.

La Communauté européenne et ses États membres ont fait savoir le 23 décembre 1991 qu'ils étaient prêts à établir des relations diplomatiques à condition qu'il soit satisfait aux critères de reconnaissance des nouveaux États énoncés dans les Directives¹⁰⁵. Le 31 décembre 1991, huit anciennes Républiques soviétiques ont été reconnues et il a été annoncé que deux autres le seraient dès qu'elles auraient indiqué qu'elles acceptaient les Directives¹⁰⁶.

C'est ainsi que les Pays-Bas ont décidé de reconnaître toutes les anciennes Républiques (à l'exception de la Géorgie, en raison d'une situation intérieure confuse), une fois que la

⁹⁵ Voir Doc. D/82.

⁹⁶ Voir Doc. B/7.

⁹⁷ Voir le Doc. NL/25.

⁹⁸ Doc. FIN/23.

⁹⁹ Voir les Doc. S/26 et S/32.

¹⁰⁰ Doc. S/28.

¹⁰¹ Voir le Doc. A/3. Dans le texte original, l'Autriche "salue" (begrüsst) la Fédération de Russie.

¹⁰² Voir le Doc. A/4.

¹⁰³ Voir infra, par. 2.3.3.

¹⁰⁴ Voir le Doc. D/65.

¹⁰⁵ Voir par ex. le Doc. D/65.

¹⁰⁶ Voir par ex. les Doc. D/66, B/8, B/17 et B/22.

Communauté européenne eut décidé de reconnaître les États qui se seraient conformés à ses Directives du 16 décembre 1991¹⁰⁷.

Les documents italiens sont très clairs à ce sujet en ce sens que, eu égard aux Directives de la Communauté européenne, dans tous les textes (Protocoles) se rapportant à la décision d'établir des relations diplomatiques avec les anciennes Républiques de l'URSS, l'Italie se réfère à la Charte des Nations Unies, à l'Acte final d'Helsinki et à la Charte de Paris¹⁰⁸.

Le 15 janvier 1992, la Présidence de la Communauté européenne a publié une déclaration concernant le fait que le Kirghizistan et le Tadjikistan étaient prêts à satisfaire aux exigences des Directives et que la Communauté européenne et ses États membres étaient disposés de leur côté à engager le processus de reconnaissance. Il y est noté "avec satisfaction" qu'"à présent, tous les membres de la CEI adhèrent fermement aux directives"¹⁰⁹.

Plusieurs autres États, qui n'étaient pas (encore) membres de la Communauté européenne, mentionnent également le respect de critères analogues. L'Autriche indique expressément, dans des notes verbales identiques à l'Ukraine et au Bélarus¹¹⁰, à huit autres anciennes Républiques soviétiques¹¹¹ et à la Géorgie¹¹², qu'elle attend ("Österreich geht davon aus") de l'autre État qu'il adhère aux principes de la démocratie, de la prééminence du droit (Rechtsstaatlichkeit) et du respect des droits de l'homme, y compris des droits de tous les "Volkgruppen". On remarquera que l'Autriche déclare qu'elle "reconnaît" ces Républiques comme membres souverains et indépendants de la communauté internationale, alors qu'elle a "salué" la Fédération de Russie, l'Ukraine et le Bélarus en tant que tels¹¹³. Et la Suisse a déclaré que la reconnaissance de l'Ukraine avait, notamment, été subordonnée à son engagement de respecter les droits de l'homme, en particulier les droits des minorités¹¹⁴. La reconnaissance factuelle de l'Ukraine par la Suisse a coïncidé dans le temps avec celle de onze autres anciennes Républiques soviétiques. Cette décision a été motivée dans une large mesure par le fait que l'URSS n'existait plus et par la volonté d'éviter un vide juridique. Par ailleurs, chacune de ces Républiques satisfaisait aux critères présidant à la reconnaissance des États, à savoir une population, un territoire délimité et un gouvernement pour assurer le maintien de l'ordre¹¹⁵.

Tous les documents suédois se rapportant à l'établissement de relations diplomatiques font expressément référence aux buts et principes de la Charte des Nations Unies et aux principes de l'Acte final de la CSCE¹¹⁶.

¹⁰⁷ Voir le Doc. NL/26.

¹⁰⁸ Voir les Doc. I/4 (Ukraine), I/5 (Moldova), I/6 (Géorgie), I/7 (Turkménistan), I/8 (Tadjikistan), I/9 (Arménie), I/10 (Ouzbékistan) et I/15 (Kirghizistan).

¹⁰⁹ Voir les Doc. UK/101 et D/67. On notera que le Ministère britannique des affaires étrangères, répondant à des questions posées par le Parlement, a explicitement déclaré que le Royaume-Uni ne reconnaissait pas la CEI comme État indépendant; voir le Doc. UK/105.

¹¹⁰ Voir le Doc. A/4.

¹¹¹ Voir le Doc. A/5.

¹¹² Voir le Doc. A/7.

¹¹³ Voir le Doc. A/5.

¹¹⁴ Voir le Doc. CH/26.

¹¹⁵ Voir le Doc. CH/27 : "Dans la mesure où il y a dans chacune de ces Républiques un peuple, un territoire délimité et un gouvernement pour assurer le maintien de l'ordre, elles réunissent les conditions préalables à une reconnaissance conforme aux critères définis par le droit international public."

¹¹⁶ Voir les Doc. S/40 (Kirghizistan), S/44 (Kazakhstan), S/45 (Ouzbékistan), S/46 (Turkménistan), S/48 (Azerbaïdjan), S/51 (Moldova), S/52 (Arménie), S/54 (Géorgie), S/57 (Tadjikistan).

On fera ici un sort particulier à la reconnaissance de ces Républiques par la Turquie car, dans toutes les lettres pertinentes, la mention de la décision prise par ce pays de reconnaître la décision de l'État en question de se déclarer indépendant est suivie d'une déclaration suivant laquelle la Turquie a l'honneur d'être le premier État à reconnaître l'indépendance de l'État considéré¹¹⁷. La reconnaissance par la Turquie est intervenue dans les jours qui ont suivi la décision du Conseil des ministres turc de reconnaître plusieurs Républiques d'Asie centrale et de commencer à établir des relations consulaires, pouvant être transformées en relations diplomatiques¹¹⁸.

Comme nous l'avons déjà indiqué, la reconnaissance de la Géorgie a pris davantage de temps, en raison de la confusion de la situation intérieure. C'est ainsi, par exemple, qu'elle a été reconnue par la Belgique et le Royaume-Uni le 23 mars 1992, c'est-à-dire le même jour que la Communauté européenne a pris note de l'engagement pris par ce pays "de satisfaire aux exigences" des Directives¹¹⁹.

La Géorgie a été reconnue par la Finlande le 27 mars 1992, après qu'"elle" eut été adoptée comme État participant à la CSCE, le 24 mars 1992, et que son indépendance en tant qu'État eut été déjà reconnue par plusieurs pays membres de la Communauté européenne¹²⁰.

2.4 République socialiste fédérative de Yougoslavie (RSFY)

Comme dans le cas de l'URSS, il n'existe pratiquement aucun document sur la reconnaissance qui fasse expressément état de la RSFY. En fait, celle-ci n'est mentionnée que lorsqu'est abordé le cas des Républiques auxquelles elle a donné naissance; encore se contente-t-on parfois de faire référence aux frontières intérieures de la RSFY. Ainsi, par exemple, en sus d'une référence constante aux critères énoncés dans les Directives, l'Autriche indique, dans ses déclarations portant reconnaissance, qu'elle reconnaît les nouvelles Républiques dans le cadre des frontières existantes¹²¹.

2.4.1 République fédérale de Yougoslavie (Serbie et Monténégro)

La reconnaissance de la RFY est spécifiquement mentionnée dans un nombre relativement réduit de documents. D'une façon générale, les États membres de la Communauté européenne renvoient aux décisions de la Communauté à ce sujet; c'est par exemple le cas d'une déclaration du Ministère néerlandais des affaires étrangères indiquant que la Communauté se prononcerait sur la question¹²².

Deux États membres de la Communauté européenne, l'Allemagne et la France, ont même publié une déclaration commune dans laquelle ils confirmaient que la réintégration de la Yougoslavie (Serbie et Monténégro) dépendrait de la question de savoir si elle satisfaisait aux conditions stipulées¹²³.

¹¹⁷ Voir les Doc. TR/10, TR/11, TR/12 et TR/13.

¹¹⁸ Voir le Doc. TR/21 (16 décembre 1991).

¹¹⁹ Voir les Doc. UK/112 et UK/113. Voir également les Doc. B/17, B/47, B/18, B/26 et B/45.

¹²⁰ Voir le Doc. FIN/27; voir également le Doc. suédois S/41 (2 avril 1992).

¹²¹ "in ihren bestehenden Grenzen"; voir les Doc. A/10, A/11 et A/14.

¹²² Voir le Doc. NL/30.

¹²³ Voir le Doc. D/89.

Là encore, les États tiennent souvent compte des mesures prises par l'Organisation des Nations Unies. Ainsi, le Royaume-Uni parle-t-il de la Serbie et du Monténégro comme du "nouvel État" et annonce-t-il qu'il "attendra que l'Organisation des Nations Unies l'ait reconnu après qu'une demande en ce sens ait été présentée à l'Assemblée générale"¹²⁴.

La Communauté européenne n'a pas accepté la continuité automatique de la RFY dans les organisations internationales, y compris l'Organisation des Nations Unies.

La question qui se posait était naturellement celle de savoir si la Fédération de Serbie et du Monténégro [la RFY] devait être considérée comme identique à la RSFY. Comme le représentant du Royaume-Uni à l'Assemblée générale des Nations Unies l'a déclaré au nom de la Communauté européenne, "la continuité automatique de la [RFY] dans les organisations internationales" n'a pas été acceptée¹²⁵. Chose assez bizarre, cette déclaration et une déclaration de la Coopération politique européenne du 20 juillet 1992¹²⁶, à laquelle renvoie la première, indiquent expressément toutes les deux que la RFY "ne peut être acceptée comme l'unique successeur de l'ex-[RSFY]". Cette formulation laisse perplexe. En effet, la RFY a affirmé être la continuatrice de la RSFY, c'est-à-dire identique à elle, ce qui donnait à entendre que toutes les autres ex-Républiques yougoslaves (Croatie, Slovénie, Bosnie et Herzégovine et "ex-République yougoslave de Macédoine") étaient des États nouveaux. Comme on l'a expliqué plus haut, un État successeur est un État nouveau, par opposition à un État qui est identique à l'État prédécesseur et, par suite, est le même État et a la même personnalité juridique internationale. La situation devrait donc soulever uniquement la question de la "continuité automatique"¹²⁷.

La Finlande¹²⁸ et la Suède¹²⁹ évoquent toutes deux une réunion des Ministres des affaires étrangères des pays nordiques lors de laquelle il a été décidé que la question de la reconnaissance de la RFY devrait être réglée comme pour les autres Républiques, à savoir sur la base des principes de la Conférence de Bruxelles et dans le cadre de la Conférence sur la paix, par "tous les États occupant le territoire de la Yougoslavie dissoute".

Par la suite, la Finlande a publié une autre déclaration dans laquelle elle appuyait la décision du Conseil de sécurité suivant laquelle la RFY devrait demander à adhérer à l'Organisation des Nations Unies¹³⁰.

¹²⁴ Doc. UK/132. Voir aussi le Doc. UK/116 : "Nous réservons notre position quant au statut de la République fédérale de Yougoslavie récemment autoproclamée".

¹²⁵ Doc. UK/139.

¹²⁶ Voir les Doc. UK/138 et D/80.

¹²⁷ On notera que le 4 juillet 1992 déjà, la Commission Badinter a rendu publics ses avis 8, 9 et 10 dans lesquels elle indiquait que la dissolution de la RSFY avait été menée à bien. On en trouvera le texte entre autres dans 31 *International Legal Materials* (1992), à 1521. Voir aussi, par ex., le Doc. UK/162 du 19 mars 1993, dans lequel la Cour suprême d'Écosse cite une note d'information du Ministère britannique des affaires étrangères qui, entre autres, spécifie ce qui suit : "Un "État successeur" est un État qui succède aux droits et obligations initialement assumés par un autre État."

¹²⁸ Voir le Doc. FIN/29 (communiqué de presse du 5 mai 1992). Ce document indique également que l'Armée populaire yougoslave "a violé de façon manifeste et flagrante les principes de la CSCE et du droit international".

¹²⁹ Voir le Doc. S/47.

¹³⁰ Voir le Doc. FIN/32 (21 septembre 1992).

2.4.2 Bosnie et Herzégovine

La Communauté européenne et ses États membres ont décidé le 6 avril 1992 de reconnaître la Bosnie et Herzégovine en tant qu'État indépendant, à compter du lendemain, et sur la base des Directives concernant la reconnaissance¹³¹.

Toutefois, comme le Royaume-Uni l'a indiqué, "les mesures concernant l'application de cette décision seront prises au niveau national conformément à la pratique internationale."¹³²

Une fois encore, l'Autriche a emboîté le pas à la Communauté européenne en déclarant le même jour reconnaître la Bosnie et Herzégovine comme État indépendant et souverain dans le cadre des frontières existantes ("in ihren bestehenden Grenzen") en appliquant la formule autrichienne bien connue basée sur les Directives¹³³.

De même, la Belgique a reconnu la Bosnie et Herzégovine "comme État successeur de la Yougoslavie sur le plan international en ce qui la concerne et dans les limites de son territoire"¹³⁴.

La Suède a annoncé qu'elle avait donné son appui à une résolution unanime de l'Assemblée générale des Nations Unies tendant à élire la Croatie, la Bosnie et Herzégovine et la Slovénie membres de l'ONU, et elle a ajouté que "conformément à la pratique suédoise, cela signifie que la Suède a aussi reconnu la République de Bosnie et Herzégovine"¹³⁵. Cette reconnaissance implicite est d'autant plus remarquable que la Suède avait (expressément) reconnu la Croatie et la Slovénie quatre mois auparavant¹³⁶. Mais un an plus tard, la Suède reconnaîtrait l'"ex-République yougoslave de Macédoine" de la même façon¹³⁷.

2.4.3 Croatie et Slovénie

La plupart des États ont reconnu simultanément la Croatie et la Slovénie et la plupart l'ont fait une fois que la Communauté européenne eut donné son feu vert le 15 janvier 1992, conformément à l'avis donné par la Commission d'arbitrage¹³⁸. La quasi-totalité des documents font directement ou indirectement allusion aux conditions énoncées dans les Directives.

C'est ainsi que l'Italie a, le 17 janvier 1992, publié des déclarations communes avec les deux États sur l'établissement de relations diplomatiques, qui mentionnent expressément la reconnaissance par l'Italie de l'indépendance, de la souveraineté et de la personnalité internationale de la Slovénie et de la Croatie, respectivement, ainsi que les critères de la Communauté¹³⁹.

Les Pays-Bas ont également reconnu la Slovénie et la Croatie à la suite de la décision de la Communauté européenne, tout en faisant savoir que s'agissant de la Croatie, l'établissement

¹³¹ Voir les Doc. UK/118 et D/72.

¹³² Doc. UK/114.

¹³³ Voir le Doc. A/14 (7 avril 1992). La Suisse l'a reconnue le lendemain : voir le Doc. CH/29. La Finlande l'a reconnue après que les pays membres de la CE et les États-Unis l'eurent fait : voir Doc. FIN/28.

¹³⁴ Doc. B/44.

¹³⁵ Doc. S/50 (22 mai 1992).

¹³⁶ Voir le Doc. S/33.

¹³⁷ Voir infra, par. 2.4.4.

¹³⁸ Par ex., l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Finlande, l'Italie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède.

¹³⁹ Voir les Doc. I/13 (Slovénie) et I/14 (Croatie).

des relations diplomatiques dépendrait des mesures que prendrait le gouvernement croate pour remédier à certaines carences législatives¹⁴⁰.

Le 15 janvier 1992, le Royaume-Uni a évoqué la Déclaration de la Communauté du 16 décembre 1991¹⁴¹. Le même jour, le Ministère britannique des affaires étrangères a organisé une conférence de presse sur la reconnaissance des deux États. Il y était indiqué que la Commission d'arbitrage "avait constaté certaines carences dans la législation croate relative aux minorités", mais que la Croatie avait promis "d'y remédier sans délai" et que le Royaume-Uni était donc disposé à la reconnaître¹⁴².

L'Allemagne, quant à elle, a précisé le 5 décembre 1991, soit un mois et demi avant la décision de la Communauté européenne, qu'au cas où tous les membres de la Communauté ne s'inspireraient pas de la position commune adoptée au début du mois d'octobre de cette année-là, l'Allemagne annoncerait qu'elle reconnaissait la Croatie "en même temps qu'autant de partenaires de la Communauté européenne que possible et que d'autres États."¹⁴³ Le 16 décembre 1991, la Communauté européenne et ses États membres ont publié les Directives et trois jours plus tard, l'Allemagne a annoncé qu'elle reconnaîtrait toutes les Républiques qui feraient savoir le 23 décembre au plus tard qu'elles souhaitaient être reconnues et qu'elles respecteraient toutes les conditions énoncées dans la Déclaration du 16 décembre de la Communauté européenne. L'Allemagne a effectivement reconnu la Croatie et la Slovénie le 23 décembre.

Même les États qui à l'époque n'étaient pas encore membres de la Communauté européenne, comme l'Autriche et la Finlande, se sont référées à la Communauté européenne et à ses Directives au moment de reconnaître la Croatie et la Slovénie.

L'Autriche a également reconnu ces États le 15 janvier 1992 et a utilisé la formule des Directives¹⁴⁴.

Le Ministre finlandais des affaires étrangères a expressément indiqué que "la Slovénie satisfai[sai]t bien aux critères définissant la qualité d'État indépendant", mais que sa reconnaissance ne pourrait intervenir que lorsqu'aurait été politiquement réglée la crise dans l'ex-Yougoslavie¹⁴⁵. La Finlande a remis la question de la reconnaissance entre les mains de la Communauté européenne et de ses États membres en précisant que la Finlande "s'en tiendra[it] principalement sur cette question à la position de la Communauté"¹⁴⁶.

Le moment venu, la Finlande a reconnu les deux États, une fois qu'ils l'eurent été par la Communauté européenne. Indiquant que sa décision était "équivalente" à celle de la Communauté européenne, la Finlande a souligné que la situation en Slovénie était stable et que la Croatie avait pris le chemin de l'indépendance par le biais de décisions démocratiques et après avoir garanti les droits des groupes ethniques et nationaux¹⁴⁷.

¹⁴⁰ Voir le Doc. NL/27.

¹⁴¹ Voir le Doc. UK/102 (15 janvier 1992).

¹⁴² Doc. UK/103.

¹⁴³ Doc. D/59.

¹⁴⁴ Voir les Doc. A/10 et A/11.

¹⁴⁵ Voir le Doc. FIN/10.

¹⁴⁶ Doc. FIN/12 et FIN/15.

¹⁴⁷ Voir le Doc. FIN/18.

La Suisse, qui n'était pas membre de la Communauté européenne, a dit qu'elle ne prendrait pas sur elle de reconnaître la Croatie et la Slovénie, mais emboîterait le pas aux autres États occidentaux dans la mesure où un consensus serait nécessaire sur les mesures concrètes d'accompagnement¹⁴⁸. Par la suite, la Suisse réitérera cette position en ajoutant qu'elle est prête à s'associer à un groupe important d'États pour procéder à une reconnaissance collective¹⁴⁹. Dans cette même déclaration, il est bien précisé qu'aux critères traditionnels ont été ajoutées, s'agissant des nouveaux États en Europe, les obligations découlant des accords d'Helsinki et de Paris.

La reconnaissance effective de la Croatie et de la Slovénie par la Suisse sera annoncée le même jour que leur reconnaissance par la Communauté européenne. Le Conseil fédéral fera savoir qu'il a pris cette décision en tenant compte du rapport Badinter sur la situation des droits de l'homme et la protection des minorités nationales¹⁵⁰.

2.4.4 "ex-République yougoslave de Macédoine"

L'"ex-République yougoslave de Macédoine" a été la dernière des anciennes Républiques de la RSFY à être reconnue, ce qui tient surtout au fait que si la majorité des États membres de la Communauté européenne étaient disposés à la reconnaître, ils ne parvenaient pas à adopter une position commune sur cette reconnaissance. En fait, la plupart d'entre eux voulaient reconnaître cette République dans les meilleurs délais possibles, mais "il fallait tenir compte de la vive inquiétude manifestée par un État membre"¹⁵¹. Pour apaiser les "préoccupations grecques au sujet de la Macédoine"¹⁵², les Directives de la Communauté européenne "prescrivaient l'adoption de garanties constitutionnelles et politiques pour s'assurer que l'"ex-République yougoslave de Macédoine" n'a[vait] aucune revendication territoriale vis-à-vis d'un État voisin membre de la Communauté européenne et qu'elle ne se livrera[it] à aucune activité de propagande hostile à l'égard d'un État voisin membre de la Communauté européenne, notamment en utilisant une dénomination impliquant des revendications territoriales."

À plusieurs reprises, les Douze ont publié des déclarations dans lesquelles ils se disaient prêts à reconnaître cette République dans le cadre des frontières existantes et si elle adoptait un nom qui recueille l'agrément de toutes les parties concernées¹⁵³. Comme l'a indiqué la porte-parole du gouvernement britannique, "Nous continuerons de servir de médiateur pour obtenir la reconnaissance de cet État sous une dénomination qui ne pourra être celle de Macédoine."¹⁵⁴

Il est intéressant de constater, au sujet de la reconnaissance de l'"ex-République yougoslave de Macédoine", que plusieurs États n'ont indiqué expressément qu'ils la reconnaissent comme État indépendant qu'une fois que celle-ci eut été admise à l'ONU, après que l'Assemblée générale eut adopté une résolution présentée, entre autres, par la Communauté

¹⁴⁸ Voir le Doc. CH/25, qui contient une déclaration du conseiller fédéral suisse (23 septembre 1991).

¹⁴⁹ Voir le Doc. CH/26.

¹⁵⁰ "Pour autant que des Républiques yougoslaves expriment une volonté démocratique de souveraineté et d'indépendance, le Conseil fédéral ne refusera pas de les reconnaître", Doc. CH/28.

¹⁵¹ Doc. UK/122.

¹⁵² Doc. UK/120.

¹⁵³ Voir le Doc. D/76, réunion officielle de la CPE (27 juin 1992). Dans ce même document, il est fait référence à une Déclaration des Douze antérieure (2 mai 1992), publiée au sujet de la reconnaissance accordée si le pays adoptait un nom qui ne contienne pas la dénomination "Macédoine". Voir aussi le Doc. UK/118, qui renvoie à un mémorandum de la CE (22 septembre 1992) : la Conseil européen se déclarait prêt à reconnaître ce pays "en tant qu'État indépendant dans le cadre de ses frontières actuelles" ..., "s'il adoptait un nom qui ne contienne pas la dénomination Macédoine".

¹⁵⁴ Doc. UK/135.

européenne et ses États membres. Il s'agit notamment des États suivants : Pays-Bas¹⁵⁵, Suède¹⁵⁶ et la Suisse¹⁵⁷.

Quelques États ont indiqué que leur vote pour l'admission de l'"ex-République yougoslave de Macédoine" à l'ONU devait être interprété comme une reconnaissance en tant qu'État indépendant (Royaume-Uni¹⁵⁸) ou que l'appui qu'ils avaient apporté à l'admission à l'ONU équivalait à une reconnaissance en bonne et due forme (Suède¹⁵⁹).

La Finlande et la Belgique ont même ajouté qu'elles considéraient (un vote pour) l'admission à l'ONU comme une reconnaissance de fait, qu'elles ont par la suite transformée en reconnaissance en bonne et due forme¹⁶⁰.

L'Italie, qui, en fait, a également reconnu l'"ex-République yougoslave de Macédoine" après l'admission de celle-ci à l'ONU, est le seul État à mentionner expressément, dans un échange de lettres, non seulement la reconnaissance de l'indépendance totale, de la souveraineté et de la personnalité internationale de l'"ex-République yougoslave de Macédoine", mais la Charte des Nations Unies, l'Acte final d'Helsinki et la Charte de Paris, à savoir les conditions énoncées dans les Directives de la Communauté européenne¹⁶¹.

2.5 République fédérale tchèque et slovaque (RFTS)

Les circonstances dans lesquelles la RFTS s'est divisée en deux États nouveaux, ce qui signifiait la dissolution de la RFTS et la création de deux États successeurs, ont amené plusieurs États à reconnaître expressément les deux États successeurs le jour de l'indépendance, c'est-à-dire le 1er janvier 1993¹⁶².

Toutefois, d'autres États ne mentionnent pas expressément la date. C'est ainsi que deux documents allemands contiennent deux lettres presque identiques, reproduites dans le Bulletin d'information du gouvernement allemand le 8 janvier 1993 et indiquant que l'Allemagne reconnaît bien les deux nouveaux États en tant qu'États indépendants, mais sans mentionner de date¹⁶³. Dans ces documents, l'Allemagne ne précise pas si elle reconnaît les deux États à

¹⁵⁵ Voir le Doc. NL/32. Voir aussi le Doc. NL/53 : les Pays-Bas attendraient que la RFY et l'"ex-République yougoslave de Macédoine" se soient reconnues mutuellement pour reconnaître l'"ex-République yougoslave de Macédoine".

¹⁵⁶ Voir le Doc. S/68.

¹⁵⁷ Voir le Doc. CH/32 (13 mai 1993) : la Suisse l'a reconnue sous le nom d'"ex-République yougoslave de Macédoine" car elle avait été admise à l'ONU et reconnue par la majorité des États européens sous cette dénomination. La Suisse ajoutait qu'elle entretenait déjà des relations officieuses avec l'"ex-République yougoslave de Macédoine".

¹⁵⁸ Voir le Doc. UK/153 reproduisant un passage d'une lettre du Ministre britannique des affaires étrangères au journal "The Times", dans lequel il est dit que "Le gouvernement britannique, en fait, l'a bel et bien [reconnue] en votant pour ..." Antérieurement, il a été écrit, en réponse aux questions posées par le Parlement, que "L'appui donné par le Royaume-Uni à une demande d'adhésion à l'ONU signifie qu'il reconnaît le demandeur en tant qu'État.", Doc. UK/146.

¹⁵⁹ Voir les Doc. S/63 (16 février 1993) et S/67 (8 avril 1993). Mais on trouve dans le Doc. S/68 (17 avril 1993) une déclaration expresse du Ministère des affaires étrangères sur la décision suédoise de reconnaître l'"ex-République yougoslave de Macédoine". Voir également le Doc. S/79, dans lequel il est dit que la reconnaissance ne vaut pas décision sur les litiges avec la Grèce.

¹⁶⁰ Voir les Doc. FIN/36 (reconnaissance en bonne et due forme) et B/32 et B/42 (reconnaissance en bonne et due forme).

¹⁶¹ Voir le Doc. I/17.

¹⁶² Voir la Norvège : Doc. N/3 et N/4; la Suède : Doc. S/60; l'Autriche : Doc. A/15 et A/16, la formulation étant la même pour la République tchèque et la Slovaquie, et avec la référence autrichienne habituelle aux principes de la CSCE; la Turquie : Doc. TR/5; la Suisse : Doc. CH/30; la Belgique : B/27, B/35, B/50 (Slovaquie), B/51 (République tchèque). Dans ces deux derniers documents belges, il est indiqué que la Belgique a pris bonne note du fait que les deux États se considèrent comme des États successeurs. La Finlande a même fait une déclaration dans laquelle elle reconnaissait ces deux États deux jours avant la date de séparation et acceptait la proposition des autorités tchèques et slovaques d'établir des relations diplomatiques à compter du 1er janvier 1993 : Doc. FIN.35. Voir également les Doc. UK/165 et UK/166 (République tchèque) et UK/167 et UK/168 (Slovaquie).

¹⁶³ Voir les Doc. D/99 et D/100.

compter de la date de rédaction de ces documents ou à titre rétroactif, c'est-à-dire à compter de la date de dissolution de la RFTS. Le Royaume-Uni n'indique pas non plus de date dans les lettres qu'il adresse aux deux États pour les reconnaître; toutefois, les documents sont tous datés du 1er janvier 1993¹⁶⁴.

2.6 Conclusion

Tout en gardant à l'esprit le fait que les paragraphes qui précèdent sont l'aboutissement d'une double sélection établie à partir du faible nombre d'États ayant participé au projet pilote, et eu égard aux différences existant entre les contributions de chacun d'entre eux, on peut faire, en guise de conclusion, les observations suivantes :

La première conclusion qui s'impose est que tous les documents concernent la reconnaissance d'États, non de gouvernements. Il est clair que tous les États participants ont adopté la politique consistant à reconnaître des États, non des gouvernements.

Il n'en ressort pas moins clairement qu'en dépit des différences de formulation, les décisions concernant la reconnaissance d'un nouvel État continuent toutes de s'appuyer sur les critères traditionnels définissant l'existence d'un État.

Ce qui est nouveau, au moins si l'on compare avec la pratique suivie en Europe dans la période qui a suivi la seconde guerre mondiale, c'est, en premier lieu, la résurgence de la prise de décision collective et, en second lieu, le renouveau de l'approche constitutive. Et la Communauté européenne joue un rôle essentiel sur ces deux plans.

En application des "Directives concernant la reconnaissance des nouveaux États en Europe orientale et en Union soviétique", datées du 16 décembre 1991, tous les États qui ont participé au projet pilote ont, dans une mesure plus ou moins grande, subordonné leur reconnaissance des nouveaux États à l'exécution d'obligations spécifiques venant s'ajouter aux critères traditionnels définissant l'existence d'un État.

Il est ainsi demandé aux nouveaux États, non seulement de respecter les principes de la Charte des Nations Unies, mais de respecter la prééminence du droit, la démocratie et les droits de l'homme, d'offrir des garanties aux groupes et minorités ethniques et nationaux, de respecter le principe de l'inviolabilité des frontières, et d'être entièrement acquis au désarmement (nucléaire) et au règlement pacifique des différends.

Ces impératifs figurent également dans l'Acte final d'Helsinki et la Charte de Paris, c'est-à-dire des documents établis d'un commun accord dans le cadre du processus de la CSCE. Et il s'agit naturellement d'un processus auquel sont associés non seulement tous les États membres de la Communauté européenne, mais aussi des États qui n'en sont pas (encore) membres, ainsi que tous les États prédécesseurs étudiés.

Cela étant, les critères définis dans les Directives n'ont finalement joué un rôle important que dans le cas des nouveaux États qui ont été créés sur le territoire de l'ex-URSS et de la RSFY. Sur ce point, ni l'unification de la RFA et de la RDA, qui a créé l'Allemagne, ni la division de la RFTS en une République tchèque et une République slovaque n'ont soulevé de complications quelles qu'elles soient.

¹⁶⁴

Voir les Doc. UK/165 et UK/166 (République tchèque); UK/167 et UK/168 (Slovaquie).

On observe que non seulement la reconnaissance a, dans le cas de plusieurs États, été différée pendant une longue période parce que ces États ne s'étaient pas (encore), de l'avis collectif de la Communauté européenne, conformés aux exigences fixées (c'est le cas, par exemple, de l'"ex-République yougoslave de Macédoine" et de la Géorgie), mais la décision concrète annonçant la reconnaissance de tel ou tel État a toujours été prise collectivement par la Communauté européenne et ses États membres. Ce dernier fait ne surprendra pas puisque les États membres doivent tous accomplir les formalités requises au plan national. Ce qui est remarquable, en revanche, c'est que cette procédure de prise de décision collective a fonctionné. La seule fois où un État membre a décidé de s'en écarter et de ne pas attendre la reconnaissance collective (l'Allemagne dans le cas de la Croatie et de la Slovénie), les autres ont rapidement serré les rangs. Tout aussi remarquable est la façon dont des États qui soit n'étaient pas membres de la Communauté européenne (Suisse), soit le sont devenus au cours de la période sur laquelle porte les documents (Autriche, Finlande et Suède) se sont adaptés et conformés à la procédure collective.

L'approche constitutive a été illustrée par le fait que les critères susvisés étaient manifestement destinés à compléter les critères existants et ont été appliqués comme tels. La qualité d'État des nouveaux États n'a pratiquement jamais été mise en doute. Il avait en fait été décidé de faire accepter par les nouveaux États des normes et des règles considérées comme vitales pour la communauté internationale des États (européens).

Ainsi, avant qu'il ne puisse être reconnu en bonne et due forme, avant que des relations diplomatiques ne puissent être établies avec lui, ou avant même qu'il ne puisse être admis à l'Organisation des Nations Unies, c'est-à-dire avant qu'il ne puisse devenir un État au même titre que tous les autres États (égalité souveraine), un nouvel État devait faire une déclaration dans laquelle il acceptait les Directives et s'engageait à s'y conformer.

On est amené à se demander si cette pratique, quelque nécessaire qu'elle ait pu apparaître sur le moment dans l'esprit collectif de (tous les) autres États, ne pourrait pas déboucher sur l'arbitraire et, partant, l'absence de clarté. C'est au demeurant pour des raisons de clarté que tant d'États avaient troqué l'approche constitutive pour l'approche déclaratoire.

On notera également que, comme le montrent certains documents, certains États font encore aujourd'hui la distinction entre la reconnaissance *de facto* et la reconnaissance *de jure*, et que subsiste la notion de reconnaissance implicite. On se reportera à ce sujet, par exemple, aux déclarations de la Finlande et de la Belgique dans lesquelles ces pays disent considérer un vote pour l'admission à l'Organisation des Nations Unies comme une reconnaissance *de facto*, et à la déclaration suédoise selon laquelle ce vote équivaut à une reconnaissance en bonne et due forme.

Enfin, il faut signaler les différences notables observées dans la façon dont les États, même membres de la Communauté européenne, formulent leurs notifications de reconnaissance des nouveaux États. La plupart des États font savoir qu'ils reconnaissent le pays en question, en ajoutant parfois mais pas toujours qu'ils le font conformément à une décision de la Communauté européenne, et en mentionnant ou non les Directives. Il est intéressant de noter que l'Autriche, alors même qu'elle n'était pas (encore) membre de la CE, a fait état systématiquement et de façon détaillée des critères définis dans les Directives.

CHAPITRE 3 : SUCCESSION D'ÉTATS EN MATIÈRE DE TRAITÉS

Andreas Zimmermann¹⁶⁵

3.1 Introduction

Le droit international de la succession d'États en matière de traités est codifié par la Convention de Vienne de 1978 sur la succession en matière de traités¹⁶⁶, qui est entrée en vigueur en décembre 1996 après que - comme il était prescrit - un quinzième État en fut devenu partie. Cependant, parmi les États membres du Conseil de l'Europe, seules la Croatie, l'Estonie, la Slovénie, la Slovaquie et l'Ukraine en sont actuellement parties contractantes¹⁶⁷. Malgré ce nombre relativement faible de ratifications ou de notifications de succession à la Convention, des États et deux organes judiciaires internationaux - la Cour internationale de justice¹⁶⁸ et la Commission d'arbitrage établie sous les auspices de la Conférence de paix pour l'ex-Yougoslavie¹⁶⁹ - renvoient dans une certaine mesure à la Convention comme instrument d'orientation pour ce qui est de la succession en matière de traités.

La Convention elle-même établit une distinction entre plusieurs catégories de succession. Outre la catégorie particulière des *États nouvellement indépendants*, qui est censée couvrir les règles juridiques relatives à d'anciens territoires dépendants, elle traite du transfert de territoire (Art. 15), de la partition d'un État ou de sa dissolution complète (Art. 34 et 35)¹⁷⁰ et, enfin, de l'unification de deux États ou davantage (Art. 31). Pour ce qui est du transfert de territoire, la Convention énonce la règle de la frontière mobile ; autrement dit, elle prescrit que les traités de l'État prédécesseur jusqu'alors en vigueur sur le territoire soumis à succession cessent de s'appliquer tandis que l'application des traités qui engagent l'État successeur s'étend automatiquement audit territoire. En ce qui concerne la partition ou la complète dissolution d'un État, l'Article 34 s'applique - du moins en principe - à la règle de succession automatique à tous les traités de l'État prédécesseur, que celui-ci continue ou non d'exister. S'agissant enfin de l'unification d'États, l'Article 31 de la Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités dispose que tous les traités de chaque État prédécesseur sont censés rester en vigueur.

D'autre part, la Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités énonce - en ses articles 11 et 12 - des règles particulières concernant les traités localisés et les frontières fixées par voie de traité, les uns et les autres étant réputés ne pouvoir être mis en question par une succession d'États.

Eu égard à cette tentative de codification, il faudra voir dans quelle mesure - le cas échéant - les États concernés se sont conformés aux différentes catégories de succession exposées ci-dessus, quelles règles ils ont appliquées dans les cas récents de succession d'États et

¹⁶⁵ Voir 1.

¹⁶⁶ Texte figurant notamment dans ILM 1978, page 1488 et suivantes.

¹⁶⁷ On notera qu'en 1989, le gouvernement néerlandais a soumis cette convention au parlement pour consentement, mais a retiré ensuite sa proposition de ratification parce que les dispositions de l'instrument relatives aux États nouvellement indépendants étaient devenues caduques et que la pratique étatique ne correspondait pas aux règles qu'il contenait (cf documents NL/10 et NL/48).

¹⁶⁸ Pour plus amples renseignements, voir ci-dessous (3.5).

¹⁶⁹ Pour plus amples renseignements, voir ci-dessous (3.4).

¹⁷⁰ Voir, au sujet de cette distinction, les documents CH/8 et D/85.

jusqu'à quel point la pratique étatique a suivi les règles contenues dans ladite convention ou s'en est au contraire écartée.

3.2 Allemagne

L'unification de l'Allemagne est l'un des principaux exemples récents d'unification de deux États. En ce qui concerne la succession à des traités, il convient de distinguer deux choses :

- l'éventuelle extension au territoire de l'ex-RDA des traités précédemment conclus par la République fédérale d'Allemagne¹⁷¹ ;
- l'éventuelle succession de la République fédérale d'Allemagne à des traités conclus par la RDA avant l'unification allemande¹⁷².

3.2.1 Traités conclus par la République fédérale d'Allemagne (RFA)

L'Article 11 du Traité d'unification¹⁷³ conclu entre la République fédérale d'Allemagne et la RDA dispose qu'en principe, tous les traités auxquels la République fédérale d'Allemagne est partie contractante resteront en vigueur et que leur portée d'application géographique s'étendra automatiquement au territoire de l'ex-RDA¹⁷⁴.

En tant que tel, toutefois, le présent traité pourra - selon la règle du *pacta tertiis* - ne pas lier des tierces parties. Presque tous les États liés par traité à la République fédérale d'Allemagne ont pourtant accepté la démarche qui sous-tend l'Article 11 du Traité d'unification¹⁷⁵, dont le contenu a aussi été notifié à tous les États membres des Nations Unies¹⁷⁶, ainsi qu'aux dépositaires respectifs des traités multilatéraux¹⁷⁷.

Le gouvernement des Pays-Bas a cependant adopté une position inverse en soutenant que l'extension au territoire de l'ex-RDA de la portée d'application géographique des traités conclus avec la République fédérale d'Allemagne exigeait l'approbation de la tierce partie concernée, à savoir les Pays-Bas¹⁷⁸. Cette divergence trouve son reflet dans l'échange, par les deux États, de notes régissant l'extension de ces traités au territoire de l'ex-RDA¹⁷⁹.

D'une manière générale, cette extension au territoire de l'ex-RDA des traités précédemment conclus par la République fédérale d'Allemagne a concerné non seulement les traités

¹⁷¹ Voir ci-dessous, 3.2.1.

¹⁷² Voir ci-dessous, 3.2.2.

¹⁷³ Bundesgesetzblatt 1990 II, Page 889 ; on en trouvera une traduction anglaise partielle dans 30 ILM 1990, page 471. La teneur de cet instrument est résumée dans le document D/19.

¹⁷⁴ L'Article 11 du Traité d'unification stipule ce qui suit :

«Les Parties Contractantes (à savoir la République fédérale d'Allemagne et la RDA, l'auteur) sont convenues que les traités et accords internationaux auxquels la République fédérale d'Allemagne est partie - y compris les traités portant adhésion de celle-ci à des organisations et institutions internationales - demeureront valides et que les droits et obligations qui en découlent - sauf en ce qui concerne les traités énumérés à l'Annexe I - s'appliqueront aussi au territoire spécifié dans l'Article 3 du présent traité [c'est-à-dire le territoire de l'ex-RDA, l'auteur]. Lorsque des ajustements deviendront nécessaires dans tel ou tel cas, le gouvernement panallemand consultera chacune des deux Parties Contractantes.»

¹⁷⁵ En ce qui concerne la position de la Belgique, voir le document B/36.

¹⁷⁶ Pour en consulter le texte, se reporter à G. Schuster, *Völkerrechtliche Praxis der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1990*, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 1992, page 828 et suivantes (1039).

¹⁷⁷ Voir à cet égard, par exemple, *Multilateral Treaties deposited with the Secretary General* 1994, page 9, note 13.

¹⁷⁸ Voir documents NL/43 et NL/45 ; pour plus amples renseignements, se reporter à A. Bos, *Statenopvolging in het bijzonder met betrekking tot verdragen*, dans : A. Bos/O. Ribbelink/L. van Sandick, *Statenopvolging*, page 1 et suivantes (50).

¹⁷⁹ *Tractatenblad* 1994, N° 81, page 1 et suivantes.

bilatéraux, mais aussi les conventions multilatérales¹⁸⁰, y compris les traités portant adhésion de la République fédérale d'Allemagne à des organisations internationales¹⁸¹. L'Allemagne est restée membre - entre autres - de l'OTAN, et la garantie que cette organisation lui assure à l'Article 6 du traité d'adhésion bilatéral a été étendue au territoire de l'ex-RDA¹⁸². Conformément à l'Article 5 du Traité sur le règlement final vis-à-vis de l'Allemagne¹⁸³, aucune troupe étrangère ou arme nucléaire ne doit cependant être stationnée dans cette partie de l'Allemagne¹⁸⁴. En conséquence, l'application de certains traités conclus avant 1990 entre la République fédérale d'Allemagne et les trois puissances occidentales alliées, qui ont trait au statut des forces de chacune de ces puissances, n'a pas été étendue au territoire de l'ex-RDA¹⁸⁵. De même, l'application de l'accord pertinent conclu entre la République fédérale d'Allemagne et l'URSS au sujet de l'inspection du territoire de la RFA prévue dans le traité que les États-Unis et l'URSS avaient signé le 8 décembre 1987 sur l'élimination de leurs missiles de moyenne et courte portées¹⁸⁶, n'a pas été étendue au territoire de l'ex-RDA, car l'instrument en question était tenu pour ne concerner que le territoire de la République fédérale d'Allemagne d'avant le 3 octobre 1990¹⁸⁷.

L'analyse ci-dessus démontre qu'en principe - quoique avec quelques exceptions -, l'application de presque tous les traités bilatéraux et multilatéraux liant la République fédérale d'Allemagne a été étendue au territoire de l'ex-RDA. Il est donc loisible de constater que l'on s'est écarté, en l'occurrence, de la règle générale qu'énonce l'Article 31, paragraphe 2 de la Convention de Vienne de 1978 sur la succession en matière de traités et selon laquelle, en cas d'unification, les traités liant l'un et l'autre États prédécesseurs restent applicables dans les limites territoriales qui étaient auparavant de rigueur. Au contraire, il semble qu'ait été appliqué - en principe, du moins - le principe de la frontière mobile.

3.2.2 République Démocratique Allemande (RDA)

En ce qui concerne les traités liant la RDA, l'Article 12, paragraphe 1 du Traité d'unification dispose que la RDA doit s'entendre avec leurs autres parties contractantes pour en régler ou confirmer l'application, l'ajustement ou l'expiration en tenant compte de divers facteurs : les impératifs de la confiance légitime, les intérêts des États concernés, les obligations qui incombent à la RDA du fait de ces traités, ainsi que les principes inhérents à un ordre fondamentalement libre et démocratique régi par la prééminence du droit et respectueux de la juridiction des Communautés européennes. En outre, l'Article 12, paragraphe 2 stipule que l'Allemagne réunifiée prendra position par rapport à l'éventuelle dévolution de tout traité international liant la RDA, et ce à l'issue d'une concertation avec la ou les autres parties, ainsi qu'avec les Communautés européennes s'agissant d'un traité liant celle-ci à la RDA.

Pour ce qui est des traités bilatéraux liant la RDA, dès la fin de 1996, les concertations susmentionnées avaient pris fin avec plus de cent-trente-cinq pays. Dans la grande majorité

¹⁸⁰ S'agissant de l'applicabilité des traités fondateurs de la Communauté européenne au territoire de l'ex-RDA, voir les documents D/12 et NL/3. Pour ce qui est du GATT, voir le document D/26.

¹⁸¹ En ce qui concerne l'adhésion de la RFA aux Nations Unies, voir le document D/25, et en ce qui concerne son adhésion au Conseil de l'Europe, voir le document du Conseil de l'Europe JJ 2446 C.

¹⁸² Voir à cet égard le document D/23.

¹⁸³ On en trouvera le texte, notamment, dans *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 1991, page 494 et suivantes (495 et 496).

¹⁸⁴ En ce qui concerne le stationnement provisoire de troupes soviétiques sur le territoire de l'ex-RDA, voir le document D/27.

¹⁸⁵ Voir, à cet égard, l'Annexe I, Chapitre I, Partie 1, o. 1 et 2 du Traité d'unification, ainsi que le document D/21.

¹⁸⁶ De la même manière, l'accord que la RDA et les États-Unis avaient conclu parallèlement n'a pas été considéré comme étant tombé *ipso facto* en désuétude le 3 octobre 1990, mais il est au contraire demeuré en vigueur (voir document D/40).

¹⁸⁷ Voir, à cet égard, l'Annexe I, Chapitre 1, Partie 1, N° 9 et 10 du Traité d'unification.

des cas, les parties en présence - à savoir l'Allemagne et l'autre État concerné - ont estimé que la totalité ou presque de ces traités étaient caducs lors de l'unification, soit le 3 octobre 1990¹⁸⁸. Il est arrivé, cependant, qu'un traité liant la RDA restât en vigueur au-delà de cette date, du moins pendant une durée limitée¹⁸⁹. C'est vrai, *entre autres*, de la plupart des traités concernant la sécurité sociale¹⁹⁰ et - ce qui est peut-être le plus important - des accords que la RDA avait conclus, en vue du versement d'une somme forfaitaire, avec le Danemark¹⁹¹, la Finlande¹⁹², l'Autriche¹⁹³ et la Suède¹⁹⁴.

En ce qui concerne les traités multilatéraux liant la RDA, il apparaît qu'eux aussi - à quelques exceptions près, là encore - sont apparus comme caducs à cette date en raison de l'absorption de la RDA par la République fédérale d'Allemagne¹⁹⁵. Il semble, du reste, que l'Allemagne n'est devenue partie contractante qu'à un très petit nombre de traités multilatéraux auxquels la RDA, et elle seule, avait été précédemment partie¹⁹⁶, notamment le traité fondateur de l'organisation internationale INTERSPUTNIK.

Des questions plus délicates se sont toutefois posées en ce qui concerne les traités de fixation de frontière et autres formes de traités localisés. S'agissant de la frontière orientale de l'Allemagne, on notera que son statut juridique est étroitement imbriqué avec celui de l'Allemagne tout entière d'après 1945, ainsi qu'avec les pouvoirs et responsabilités exercés à cet égard par les quatre Puissances alliées. Néanmoins, tant la RDA en 1950 que la République fédérale d'Allemagne en 1972 ont confirmé - en signant, l'une le «traité de Görlitz», l'autre le «traité de Varsovie» - que la frontière entre la RDA et la Pologne constitue la frontière entre l'Allemagne et la Pologne¹⁹⁷. Eu égard à ce qui précède, les deux parlements allemands ont admis en juin 1990 que ces deux traités formeraient éventuellement la base de la confirmation définitive de la frontière germano-polonaise à inclure dans tout traité de fixation de frontière entre une Allemagne réunifiée et la Pologne¹⁹⁸. Le traité germano-polonais de 1991 sur la confirmation de la frontière commune entre l'un et l'autre pays¹⁹⁹ contient d'ailleurs des allusions à ces deux traités. En outre, le «traité de Görlitz» *ne figure pas* dans la liste de traités bilatéraux conclus entre la RDA et la

¹⁸⁸ On trouvera dans le document D/24 un protocole-type relatif au sort des traités liant l'ex-RDA. Il a parfois été stipulé en toutes lettres que la caducité d'un traité liant la RDA intervenait conformément au droit international ; tel a été le cas, par exemple, des traités conclus entre la RDA et les États-Unis (voir document D/40). En ce qui concerne d'autres pays, voir les documents B/16, DK/99, FIN/5 et 20, N/7 et S/21.

On se reportera aussi à un traité conclu entre la RDA et la Pologne (document D/104), ainsi qu'aux effets combinés des unifications allemande et yéménite sur les traités germano-yéménites (document D/104). Voir, enfin, les accords conclus entre la RDA et l'OLP (document D/56).

¹⁸⁹ Voir, par exemple, le document S/90 relatif aux traités conclus entre la RDA et la Suède, qui sont restés en vigueur au-delà du 3 octobre 1990.

¹⁹⁰ Voir document D/92.

¹⁹¹ Voir document DK/99.

¹⁹² Voir document FIN/20.

¹⁹³ Le maintien en vigueur de cet accord a été confirmé par un arrêt que la Cour constitutionnelle d'Autriche a rendu le 25 juin 1992 (voir document D/36).

¹⁹⁴ Voir document S/90, page 3 ; voir aussi, en ce qui concerne cet accord, l'arrêt du Bundesgerichtshof (VIZ 1997, page 155 et suivantes [157]).

¹⁹⁵ Voir, entre autres, le document D/38.

¹⁹⁶ S'agissant de savoir si la Convention des Nations Unies sur la prescription en matière de vente internationale de marchandises, ratifiée par la RDA, mais non par la République fédérale d'Allemagne, est restée en vigueur sur le territoire de l'ex-RDA, voir le document D/75.

¹⁹⁷ Pour consulter le texte du «traité de Varsovie» et celui du «traité de Görlitz», se reporter respectivement au Bundesgesetzblatt 1972 II, page 362, et au Gesetzblatt DDR 1950 II, page 1205.

¹⁹⁸ Voir document D/14.

¹⁹⁹ Voir document D/29.

Pologne dont il a été convenu qu'ils étaient caducs au 3 octobre 1990 ; aussi peut-on dire que ce traité a survécu à la réunification allemande et, comme le traité de Varsovie, continue à lier l'Allemagne actuelle.

La frontière entre l'Allemagne et la République socialiste fédérative de Tchécoslovaquie - aujourd'hui, la République tchèque - appelle des remarques analogues. Il semble bon de commencer par noter qu'un récent traité germano-tchèque sur la délimitation de la frontière commune entre ces deux pays²⁰⁰ fait allusion, entre autres, aux deux traités germano-tchécoslovaques de 1935 et 1937, ce qui montre que la République tchèque est restée liée par ces instruments après la dissolution de la République tchécoslovaque. De plus, et il importe de le faire observer également, ce même accord de délimitation entre les deux pays dispose par ailleurs que la délimitation du segment de frontière qui, du côté allemand, borde le *Land* de Saxe, est fixée par un traité conclu en 1980 entre la RDA et la République tchécoslovaque²⁰¹.

Enfin, l'Article 7, paragraphe 3 du Traité tchéco-allemand de 1996 sur le franchissement de la frontière commune²⁰² dispose qu'avec l'entrée en vigueur de cet instrument, un traité conclu en 1971 entre la RDA et la République tchécoslovaque sur le franchissement de la frontière commune à ces deux États deviendra caduc *ex nunc*, ce qui indique *a contrario* que l'instrument en question était jusqu'alors en vigueur.

En ce qui concerne les autres traités localisés, on peut signaler que deux traités conclus entre la RDA et la Pologne, qui régissaient l'usage de certains cours d'eau, ne sont devenus caducs qu'en vertu de l'Article 21, paragraphe 4 du Traité germano-polonais de 1991 sur la circulation fluviale²⁰³.

L'Allemagne et la Tchécoslovaquie avaient convenu dès le mois de décembre 1990 que deux traités signés par la RDA devaient - à certaines exceptions près²⁰⁴ - continuer à régir la gestion du franchissement de leur frontière commune. Enfin, seul l'Article 15, paragraphe 6 du Traité germano-tchèque de décembre 1995 sur la coopération en matière d'eaux frontalières a mis fin à un traité analogue conclu entre la RDA et la Tchécoslovaquie en février 1974²⁰⁵.

Bien que la Suède et l'Allemagne fussent convenues depuis que le 3 octobre 1990, étaient devenus caducs deux traités conclus par la RDA et la Suède, l'un sur la coopération concernant les sauvetages en mer Baltique, l'autre sur la coopération dans la lutte contre la pollution²⁰⁶, il semble qu'elles aient commencé par poursuivre au-delà de cette date l'application des instruments en question²⁰⁷. De même, il apparaît que l'application d'un traité

²⁰⁰ Voir le Bundesgesetzblatt 1997 II, page 567 et suivante (567 et 568).

²⁰¹ Voir le Bundesgesetzblatt 1997 II, page 567. Au surplus, comme l'accord germano-polonais, ce traité de fixation de frontière de 1980 conclu entre la RDA et la République tchécoslovaque ne figure pas dans la liste officielle des traités liant la RDA qui sont devenus caducs le 3 octobre 1990.

²⁰² Voir le Bundesgesetzblatt 1997 II, page 1385.

²⁰³ Voir le Bundesgesetzblatt 1993 II, page 779 et suivantes (785 et 786).

²⁰⁴ Ces exceptions concernaient l'Article 9, paragraphe 3, et l'Article 10, paragraphe 2, du Traité sur la coopération en matière de circulation, de frontière, de douanes et autres contrôles, ainsi que l'Article 8 du Traité de 1973 sur la surveillance commune de la circulation transfrontalière.

²⁰⁵ Voir Bundestags-Drucksache 13/5720, page 1 et suivantes (12).

²⁰⁶ Voir à cet égard le Bundesgesetzblatt 1994 II, page 728.

²⁰⁷ Voir document S/90, page 3.

conclu entre la Suède et la RDA sur la délimitation de leurs plateaux continentaux respectifs a été dévolu à la République fédérale d'Allemagne²⁰⁸.

Enfin, aucun des deux accords bilatéraux que la RDA avait conclus respectivement avec les États-Unis et l'URSS et qui concédaient à ces deux États certains droits de propriété en RDA, n'a été considéré comme frappé de caducité le 3 octobre 1990²⁰⁹.

3.3 Union des Républiques socialistes soviétiques (URSS)

Dans le cas de l'URSS, il faut distinguer trois catégories de pays, car la pratique suivie par deux des groupes d'États concernés, mais aussi par les États tiers n'est pas uniforme. Au contraire, elle varie beaucoup entre les trois groupes considérés. Celle que l'on a analysée montre qu'une distinction s'impose entre :

- les États baltes²¹⁰, qui ne se considèrent pas comme successeurs de l'Union soviétique ;
- la Fédération de Russie, en tant qu'État continuateur de l'URSS²¹¹ ;
- les autres ex-républiques d'URSS²¹², à l'exception des États baltes.

Il faut toutefois commencer par mentionner brièvement la pratique commune d'au moins certains membres de la Communauté d'États indépendants (CEI). La «déclaration de Minsk», qui est identique à l'Article 12 de l'Accord fondateur de la CEI, a été adoptée d'un commun accord le 9 décembre 1991 par la Fédération de Russie, la Biélorussie et l'Ukraine²¹³. Elle stipulait que «[l]es Hautes Parties Contractantes s'engagent à respecter les obligations internationales qui leur incombent en vertu des traités et accords conclus par l'ex-Union des Républiques Socialistes Soviétiques». La déclaration d'Alma Ata du 21 décembre 1991, adoptée par tous les États qui étaient alors membres de la CEI, s'est bornée à amender légèrement cette formule en stipulant que «[l]es États participant à la Communauté garantissent, conformément à leurs procédures constitutionnelles, le respect des obligations internationales découlant des traités et accords conclus par l'ex-Union des Républiques Socialistes Soviétiques²¹⁴». Enfin, la déclaration commune adoptée le 6 juillet 1992 par les États membres de la CEI dispose :

- que les questions de succession à des traités multilatéraux devront être tranchées par chaque pays conformément aux règles pertinentes du droit international ;
- que le sort de certains traités bilatéraux sera réglé par chaque pays dans le cadre de négociations avec les tiers concernés ;

²⁰⁸ Voir document S/90.

²⁰⁹ S'agissant des arrangements conclus fin 1987 entre les États-Unis et la République Démocratique Allemande au sujet de biens situés à Berlin, voir le document D/73 ; en ce qui concerne l'accord entre la RDA et l'Union soviétique sur la société par actions germano-soviétique WISMUT, voir le Traité germano-soviétique relatif à l'interruption des activités de cette société (document D/42).

²¹⁰ Voir ci-dessous 3.3.1.

²¹¹ Voir ci-dessous 3.3.2.

²¹² Voir ci-dessous 3.3.3.

²¹³ ILM 1992, page 142.

²¹⁴ ILM 1992, pages 148 et 149 (149).

- qu'enfin, d'autres traités bilatéraux, en particulier les traités de fixation de frontière, resteront en vigueur pour les États membres de la CEI qui ont une frontière commune avec un État tiers²¹⁵

En ce qui concerne l'adhésion aux Nations Unies et autres organisations internationales, les États représentés à la réunion d'Alma Ata du 21 décembre 1991 ont décidé que «[l]es États de la Communauté soutiennent la dévolution à la Russie de l'appartenance de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques aux Nations Unies - y compris au Conseil de Sécurité -, ainsi qu'à d'autres organisations» et qu'en outre, «[l]a République du Bélarus, la Fédération de Russie et l'Ukraine aideront les autres États de la Communauté à résoudre les problèmes que poserait leur adhésion aux Nations Unies et à d'autres organisations internationales comme membres à part entière²¹⁶.

3.3.1 États baltes

Chacun des trois États baltes soutient, depuis 1991, qu'il est identique à l'État qui existait sur son territoire jusqu'à 1940. Chacun a du reste déclaré qu'étant donné son statut juridique, il *n'est pas* successeur à l'URSS²¹⁷. Par conséquent, aucun n'a jamais fait de déclaration de succession vis-à-vis d'un des traités multilatéraux précédemment signés par l'Union soviétique.

Conformément à ce point de vue selon lequel les États baltes ne doivent pas être considérés comme États successeurs de l'URSS, plusieurs pays ont estimé que les traités bilatéraux qu'ils avaient conclus avec un ou plusieurs États baltes entre 1919 et 1940 étaient toujours en vigueur²¹⁸, et certains de ces traités sont donc devenus caducs *ex nunc* après 1991. En revanche, un certain nombre de pays ont estimé que les règles ordinaires de la succession d'États devaient s'appliquer aussi aux États baltes²¹⁹.

Plusieurs traités bilatéraux conclus entre des États tiers et l'Union soviétique entre 1940 et 1990 ont continué à s'appliquer *de facto* vis-à-vis du territoire d'un ou plusieurs États baltes²²⁰. Pour ce qui est, enfin, de la délimitation de certaines zones maritimes, les traités conclus par l'Union soviétique ont servi de base à cette opération avec un ou plusieurs États baltes²²¹.

²¹⁵ On trouvera une traduction française de cette note dans RBDI 1993, pages 627 et 628.

²¹⁶ ILM 1992, page 151.

²¹⁷ Voir, à cet égard, les déclarations pertinentes figurant dans «Multilateral treaties deposited with the Secretary-General», (Statuts des 31 décembre 1994, page 9, et 31 décembre 1995, page 9).

²¹⁸ Voir, par exemple, le document FIN/25, la Liste des traités et accords de la France (Statut d'octobre 1992), volume II, pages 681, 741 et 744, et - en ce qui concerne la Norvège - les notes échangées avec la Lettonie et la Lituanie les 2 novembre et 20 avril 1994 respectivement (document N/5, Annexe 5, et document N/6, Annexe 6).

²¹⁹ Voir, par exemple, les documents CH/4 et NL/25.

²²⁰ Voir, par exemple, l'échange de notes entre la Finlande et l'Estonie, dont il ressort que seize de ces traités ont continué à s'appliquer (document FIN/24). Voir aussi le document FIN/39 en ce qui concerne la prorogation de ces accords.

²²¹ Voir le document S/66, selon lequel la Suède a même tenu pour acquis que les États baltes avaient succédé officiellement aux traités de délimitation en question. Voir aussi les documents S/64, S/66, S/71 et S/78, qui renvoient aux accords conclus sur la pêche entre la Suède et les trois États baltes et aux termes desquels à compter de l'entrée en vigueur de chacun, tout autre accord conclu précédemment tombe en désuétude.

Les relations entre l'Estonie et la Finlande appellent des remarques analogues. Bien que ces deux États aient commencé par appliquer à titre purement provisoire certains accords conclus entre l'URSS et la Finlande (voir document FIN/24), ils semblent s'être entendus depuis pour conserver la même délimitation (voir, à cet égard, l'accord entre la République de Finlande et la République d'Estonie sur la frontières séparant leurs zones maritimes respectives dans le golfe de Finlande et le nord de la Baltique, dont le texte figure dans Int. J. Marine Coastal Law 1997, page 375 et suivantes).

3.3.2 Fédération de Russie

La Fédération de Russie a soutenu dès sa naissance être l'État continuateur («gossoudarstvo-prodolzatel») ²²² de l'URSS, notion censée différer de celle d'État successeur ²²³. Cette notion a été expressément confirmée par un nombre important d'États membres du Conseil de l'Europe qui - comme la Finlande ²²⁴, la France ²²⁵, la Grèce ²²⁶, la Norvège ²²⁷, la Suisse ²²⁸ et le Royaume-Uni ²²⁹ - ont conclu avec la Fédération de Russie des accords dans lesquels elle est réitérée ou qui - comme la Belgique ²³⁰, l'Italie ²³¹, l'Allemagne ²³² et la Suède ²³³ - ont déclaré unilatéralement qu'ils considéraient la Fédération de Russie comme l'État continuateur de l'URSS.

Compte tenu de ce qui précède, la Fédération de Russie a informé les États concernés et les dépositaires des traités multilatéraux pertinents qu'elle continue à exercer les droits et à remplir les obligations de l'URSS découlant de tous les traités bilatéraux et multilatéraux précédemment signés par l'Union soviétique ²³⁴. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a pris note de cette position et déclaré à sa 472^{ème} réunion qu'en conséquence, la Fédération de Russie est Partie à toutes les conventions conclues sous les auspices du Conseil de l'Europe auxquelles l'Union soviétique a adhéré ²³⁵. En outre, la Fédération de Russie a continué d'exercer les droits et obligations de l'URSS au sein des Nations Unies et d'autres organisations internationales, y compris en siégeant au Conseil de Sécurité comme membre permanent.

Étant donné que la Fédération de Russie est l'État continuateur de l'URSS, les États tiers ont officiellement admis qu'en principe, tous les accords bilatéraux qu'ils avaient autrefois signés avec l'URSS resteraient en vigueur vis-à-vis de la Fédération de Russie ²³⁶, à moins

²²² Voir, par exemple, la note que le Président Eltsine a adressée au Secrétaire Général des Nations Unies le 2 janvier 1992 (document D/82).

²²³ Voir, à cet égard, la déclaration du représentant de la Russie au CAHDI (document CAHDI (92) 2 rév., Annexe 1).

²²⁴ Voir document FIN/30.

²²⁵ Voir, à cet égard, la réponse du gouvernement français présentée au Sénat le 13 novembre 1992 (document FR/4).

²²⁶ Voir le Protocole gréco-russe du 13 décembre 1995 sur les traités liant ces deux États, cité par C. Economides dans «Actes et positions de la Grèce concernant des questions de droit international» (1995)(Rev. Hell. Dt. Int. 1996, page 255 et suivantes [279]).

²²⁷ Voir le Protocole norvégéo-russe du 22 avril 1992 sur la continuation des traités soviéto-norvégiens (document N/2 et Annexe 2) où, au lieu du terme «suksessorstat» (État successeur), est employé le terme «etterfølgerstat» (État continuateur).

²²⁸ Voir documents CH/6 et CH/19.

²²⁹ Voir document UK/162.

²³⁰ Voir document B/7.

²³¹ Situazione delle Convenzioni Internazionali Vigenti per l'Italia al 31 Dicembre 1993, t. I : Convenzioni Bilaterali, page 126.

²³² Voir, entre autres, les documents D/65 et D/78.

²³³ Voir document S/28.

²³⁴ Voir document D/82.

²³⁵ Voir la note du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à tous les États membres (6 avril 1992, document N° JJ 2748 C) ; voir aussi la Note concernant la pratique du Conseil de l'Europe relative à la succession d'États en matière de traités (CAHDI (94) 3, page 3), qui parle d'un «(...) régime de la succession qu'il est proposé d'appliquer aux Républiques de l'ancienne Union Soviétique autres que la Fédération de Russie (...)» (c'est moi qui souligne).

²³⁶ Cela vaut notamment pour la Belgique (voir document B/7), l'Allemagne (D/78), la Finlande (voir FIN/30, ainsi que FIN/33 en ce qui concerne la dénonciation *ex nunc* de huit traités finno-soviétiques vis-à-vis de la Fédération de Russie), la France (FR/4) et la Norvège (N/2 et Annexe 2 ; il reste cependant à voir si les traités non énumérés aux Annexes 1 et 2 sont considérés comme échus *ex nunc* ou *ex tunc*), la Suède (voir le document S/28 et les trois notes échangées par la Suède et la Russie, qui figurent respectivement dans les documents S/55, S/77 et S/86), la Suisse (CH/6 et CH/19) et le Royaume-Uni (se reporter à la note 63 ci-dessus) ; voir également la position de l'Autriche (A/18).

que ces instruments ne soient devenus caducs en raison d'un changement de circonstances.

En règle générale, on peut donc conclure à une large acceptation du fait qu'en principe, la Fédération de Russie a continué automatiquement d'honorer les obligations qui incombaient par traité à l'ex-Union soviétique, résultat conforme à la solution préconisée par l'Article 35 de la Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités.

3.3.3 Autres ex-Républiques d'URSS

Depuis leur indépendance, les États successeurs de l'Union soviétique ont soit *adhéré* à des traités multilatéraux qui liaient précédemment l'Union soviétique, soit *fait des déclarations de succession*, quoique sans que les comportements en la matière soient bien discernables les uns des autres. Quant aux accords bilatéraux, ils appellent les mêmes remarques. Alors que certains pays estimaient qu'en principe, l'application de tous les traités bilatéraux qu'ils avaient autrefois conclus avec l'Union soviétique serait automatiquement dévolue aux États successeurs concernés²³⁷, d'autres ont soit considéré qu'ils étaient fondés à présumer au moins l'existence d'une succession aux traités multilatéraux²³⁸, soit laissé la question en suspens, soit encore adopté le point de vue selon lequel - initialement, du moins - la règle de la table rase s'appliquerait²³⁹.

Indépendamment de ce manque d'uniformité, on peut dire qu'il semble y avoir une certaine tendance à continuer d'appliquer les traités existants vis-à-vis de chaque État successeur, même lorsque - comme dans le cas visé - l'une des parties de l'État prédécesseur, à savoir la Fédération de Russie, est considéré comme l'État continuateur. Il est cependant permis de douter que la règle contenue à l'Article 34 de la Convention de Vienne sur la succession

²³⁷ Voir par exemple, en ce qui concerne :

- La Belgique : l'échange de notes avec la Géorgie (B/12), la Kirguizie (B/11), la Moldova (B/14) et le Tadjikistan (B/13).

- L'Allemagne : l'échange de notes avec l'Arménie (D/87), la déclaration commune avec l'Azerbaïdjan du 22 décembre 1995 (Bundesgesetzblatt 1996 II, page 2471, I.), le N° 17 de la déclaration commune avec le Bélarus du 25 août 1994 (Bundesgesetzblatt 1994 II, page 2533), l'échange de notes avec la Géorgie (D/74), le N° 17 de la déclaration commune avec la Kirguizie (D/79), le N° 17 de la déclaration commune avec l'Ukraine (D/105) et, enfin, la déclaration commune avec l'Ouzbékistan (D/106). On se reportera aussi au N° 15 de la déclaration commune avec le Kazakhstan (D/84), qui dispose toutefois que les traités en question continueront de s'appliquer «conformément au droit international». Il en va de même de la Moldova (voir le N° 15 de la déclaration commune du 11 octobre 1995, Bundesgesetzblatt 1996 II, page 768).

- La Finlande : il est stipulé dans le document FIN/14, à la page 45, que «La Finlande (...) part de l'hypothèse selon laquelle toutes les républiques constituant naguère l'Union soviétique honoreront les engagements internationaux souscrits par celle-ci.» Mais on se reportera aussi au document FIN/17, dont il ressort que selon la position de la Finlande, l'application du Traité finno-soviétique d'amitié, de coopération et d'assistance mutuelle - conformément aux principes généraux du droit international - n'a pas été dévolue aux États successeurs de l'ex-URSS. En ce qui concerne la succession de l'Ukraine aux traités conclus entre l'Union soviétique et la Finlande, voir le document FIN/38.

- Les Pays-Bas : les arrêts des tribunaux néerlandais reproduits dans les documents NL/58, page 26, NL/38, NL/39 et NL/69, page 70.

²³⁸ Voir les documents CH/4 et CH/6, mais aussi - en ce qui concerne les traités bilatéraux - le document CH/15, dont il ressort qu'en attendant une décision définitive, les traités helvète-yougoslaves continueront à s'appliquer de manière pragmatique vis-à-vis de la Bosnie et Herzégovine. Les tribunaux suisses ont apparemment jugé que faute d'indication contraire, les traités de l'État prédécesseur sont considérés comme échus (voir, en particulier, le document CH/9).

²³⁹ C'est particulièrement vrai de la pratique de l'Autriche. Voir, par exemple, la déclaration qui figure dans l'Annuaire autrichien de politique étrangère (rapport du ministère fédéral des Affaires étrangères d'Autriche pour l'année 1992, page 67) et aux termes de laquelle ce pays a pour position officielle qu'«en ce qui concerne les traités bilatéraux, c'est le principe de la "table rase" qui s'applique. (...) Selon ce principe, un nouvel État n'est pas automatiquement lié, en général, par les traités qu'a signés son prédécesseur territorial. Seules exceptions à cela : les traités valables pour certaines zones géographiques (dits "localisés") (...) dont l'application serait automatiquement dévolue à l'État successeur ou aux États successeurs situés sur le même territoire.»

L'Autriche a cependant abandonné, depuis, le principe de la table rase au profit du principe de continuité. Voir en particulier, à cet égard, son échange de notes avec l'Ukraine du 2 juin 1996 (ÖBGBl. 1996, N° 291, pages 2347 et 2348). Auparavant, les traités austro-soviétiques continuaient à s'appliquer de façon pragmatique vis-à-vis de l'Ukraine (voir document A/9, Annexe I).

d'États en matière de traités soit désormais - et pour ce genre de cas - admise comme faisant d'ores et déjà partie du droit international coutumier²⁴⁰.

3.4 République socialiste fédérative de Yougoslavie (RSFY)

Aussi bien la Commission d'arbitrage créée sous les auspices de la Conférence pour la paix en Yougoslavie (ou Commission Badinter) que d'autres organes internationaux, parmi lesquels le Conseil de Sécurité des Nations Unies, ont considéré que la République socialiste populaire fédérative de Yougoslavie avait cessé d'exister²⁴¹ et que par conséquent, aucun des États qui existent à l'heure actuelle sur le territoire de l'ex-Yougoslavie ne pouvait prétendre être identique à celle-ci²⁴². Cette conclusion se trouve confirmée par la pratique étatique pertinente²⁴³. On a donc apparemment considéré que dans le cas de la Yougoslavie, il y avait eu démembrement complet d'un État et non pas simplement partition. On peut alors se demander si les États successeurs et les États tiers sont partis de l'Article 34 de la Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités pour résoudre les problèmes correspondants qui se posaient à eux, c'est-à-dire pour déterminer si les divers États successeurs demeuraient ou non liés par les traités qu'avait conclus la République socialiste populaire fédérative de Yougoslavie.

3.4.1 République fédérale de Yougoslavie (Serbie et Monténégro)

En ce qui concerne la République fédérale de Yougoslavie (Serbie et Monténégro), la situation est compliquée par le fait qu'à partir de 1992, cet État s'est considéré comme identique - quoique dans un cadre géographique restreint - à l'ex-République socialiste populaire fédérative de Yougoslavie²⁴⁴. C'est pourquoi la majeure partie de la pratique étatique relative au point de savoir lesquels des traités conclus par la République socialiste populaire fédérative de Yougoslavie restent en vigueur vis-à-vis de la République fédérale de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) est assez ambivalente, car dans la plupart des cas,

²⁴⁰ Quant à savoir s'il s'est développé un régime de succession particulier vis-à-vis des traités relatifs aux droits de l'homme, voir M. Kamminga, *State Succession in Respect of Human Rights Treaties*, EJIL 1996, page 469 et suivantes, mais aussi l'arrêt de la Cour fédérale suisse (document CH/11) qui dispose que même en ce qui concerne les pactes des Nations Unies et la Convention des Nations Unies contre la torture, le Kazakhstan - en tant qu'un des États successeurs de l'URSS - est libre de décider de sa succession à ces traités. De même, le gouvernement suisse - en qualité de dépositaire - ne fait aucune distinction entre les traités multilatéraux en général et les quatre conventions de Genève de 1949 (voir le document CH/10).

²⁴¹ En ce qui concerne la pratique du Conseil de Sécurité, voir notamment les Résolutions 777 du 19 septembre 1992, 821 du 28 avril 1993 et 1074 du 1er octobre 1996. Quant à la pratique correspondante de la Commission Badinter, voir les avis N° 9 (ILM 1992, page 1521) et 10 (ILM 1992, page 1525) de cet organe.

²⁴² L'initiative du Secrétaire Général des Nations Unies tendant à présenter la République fédérale de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) comme étant identique à la République socialiste populaire fédérative de Yougoslavie (voir «Summary of Practice of the Secretary-General as Depositary of Multinational Treaties 1994», document ST/LEG/8, page 89, paragraphe 297) a suscité, de la part de plusieurs États, des protestations qui ont contraint le Secrétariat de publier un *erratum* (voir documents des Nations Unies A/50/910, A/51/95, A/50/930 et A/50/928).

²⁴³ Voir par exemple, en ce qui concerne la Belgique, les documents B/20 et B/30, qui parlent de «cinq États successeurs issus de la dissolution de l'ancienne Yougoslavie» ; s'agissant de la Finlande, voir le document FIN/29, qui mentionne le fait que tous les États existant sur le territoire de l'ex-Yougoslavie doivent être traités comme États successeurs égaux entre eux ; pour ce qui est des États membres de l'Union européenne, voir notamment la déclaration du Conseil européen du 27 juin 1992 (document D/76) selon laquelle la République fédérale de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) doit être considérée comme une nouvelle entité juridique.

On se reportera aussi à la décision que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adoptée à sa 480^e réunion et où il souligne que la République socialiste fédérative de Yougoslavie a cessé d'exister aux fins des conventions et accords du Conseil de l'Europe auxquelles elle était Partie (voir, à cet égard, la lettre du Secrétariat du Conseil de l'Europe RB/hms JJ 2853 C du 6 octobre 1992).

²⁴⁴ Voir, en particulier, la «Déclaration sur une nouvelle Yougoslavie» du 27 avril 1992, dont le texte figure notamment dans S. Trifunovska, *Yugoslavia Through Documents : from its creation to its dissolution* (1994), page 532 et suivantes.

elle ne cherche pas à déterminer si le problème qui se pose relève de la succession d'États - au sens strict de l'expression - ou de l'identité juridique²⁴⁵.

De même, l'arrêt rendu par la Cour internationale de Justice dans l'affaire du génocide ne fait pas officiellement allusion aux questions de savoir si la République fédérale de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) a succédé à la Convention sur le génocide et si cet instrument est resté applicable compte tenu de l'identité que cet État revendique avec la République socialiste populaire fédérative de Yougoslavie²⁴⁶.

3.4.2 Bosnie et Herzégovine, Croatie, Slovénie et l' « ex-République yougoslave de Macédoine »

Contrairement à la République fédérale de Yougoslavie (Serbie et Monténégro), tous les autres États existant à présent sur le territoire de l'ex-Yougoslavie ont admis qu'ils succédaient à la République socialiste populaire fédérative de Yougoslavie. Il reste à déterminer, cependant, si et dans quelle mesure ces États successeurs ont succédé aux traités conclus par l'État prédécesseur.

La Cour internationale de Justice a laissé en suspens le point de savoir si le principe de succession automatique s'appliquait soit à tous les traités multilatéraux de l'ex-Yougoslavie, soit du moins à certains types de traités internationaux. La Commission Badinter a estimé, au contraire, que la Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités devait au moins servir d'instrument d'orientation à qui a pour tâche de régler les problèmes de succession à des traités²⁴⁷. De même, tous les États successeurs de la République socialiste fédérative de Yougoslavie - à l'exception notable de la République fédérale de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) - semblent, eux aussi, avoir accepté cette démarche. En particulier, la Bosnie et Herzégovine, la Croatie²⁴⁸, l' « ex-République yougoslave de Macédoine » et la Slovénie ont soit promulgué des lois nationales, soit fait des déclarations indiquant leur volonté de se conformer aux règles de droit coutumier qui, à leurs yeux, semblent être au moins largement reprises dans la Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités, et en particulier son Article 34.

Cette attitude a été adoptée, semble-t-il, par plusieurs États membres du Conseil de l'Europe, qui ont soit reconnu que leurs traités bilatéraux restaient en vigueur vis-à-vis des États successeurs concernés, soit dénoncé *ex nunc* ces instruments vis-à-vis d'un ou plusieurs États successeurs de l'ex-Yougoslavie, montrant aussi par là qu'ils avaient faite leur cette vision des choses²⁴⁹. En ce qui concerne, toutefois, certains États parmi lesquels

²⁴⁵ Voir, par exemple, le document CH/16 relatif à la Suisse.

²⁴⁶ Application de la Convention sur la prévention et la répression du crime de génocide (demande d'indication de mesures provisoires) (Bosnie et Herzégovine contre Yougoslavie [Serbie et Monténégro]), ordonnance du 8 avril 1993, ICJ Rep. 1993, page 3 et suivantes (14 à 16).

²⁴⁷ Voir l'avis N° 1 du 20 novembre 1991, qui dispose ce qui suit : «[u]n tel phénomène est régi par des principes de droit international dont s'inspirent les Conventions de Vienne des 23 août 1978 et 8 avril 1983 ; voir aussi l'avis N° 9 (ILM 1992, page 1523), aux termes duquel «(...) la succession d'États est régie par les principes de droit international énoncés dans les Conventions de Vienne des 23 août 1978 et 8 avril 1983, principes qui, de l'avis de toutes les républiques, doivent être à la base de leurs pourparlers sur la succession d'États au sein de la Conférence pour la paix en Yougoslavie.»

²⁴⁸ Voir document NL/55.

²⁴⁹ On se reportera par exemple aux documents suivants, qui exposent la position de plusieurs États :

- Belgique : échange de notes avec la Slovénie (document B/10).

- Allemagne : notes confirmant soit que des traités restent en vigueur, soit qu'ils sont dénoncés *ex nunc*, par exemple celles qui concernent la Bosnie et Herzégovine (document D/86), la Croatie (D/81) et l' « ex-République yougoslave de Macédoine » (D/108).

- Grèce : notes échangées avec la Slovénie (document GR/18 ; voir dans Rev. Hell. Dt. Int. 1995, pages 416 et 417) et la Croatie (document GR/17 ; voir dans Rev. Hell. Dt. Int. 1996, page 255 et suivantes [276 et 277]). En revanche, l'accord conclu en 1995 entre la Grèce et l' « ex-République yougoslave de Macédoine » (document GR/21 ; voir dans Rev. Hell. Dt. Int. 1996,

figurent notamment la Finlande²⁵⁰, la France²⁵¹, la Suède²⁵², le Royaume-Uni²⁵³, la Suisse²⁵⁴ et la Turquie²⁵⁵, aucune position claire ne peut être repérée avec un degré de certitude suffisant. On notera enfin que l'Autriche - comme elle l'avait fait lors de la dissolution de l'URSS²⁵⁶ - a tout d'abord considéré que la règle de la table rase devait s'appliquer aux États successeurs²⁵⁷. Dernièrement, toutefois, l'Autriche a modifié sa position juridique et procédé - avec la Croatie et l'« ex-République yougoslave de Macédoine » - à un échange de notes dont la teneur reprend en grande partie le principe de continuité des relations en matière de traités tel que le codifie l'Article 34 de la Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités.

Malgré le manque d'uniformité que l'on observe en ce qui concerne la succession aux traités, force est de signaler que selon toute apparence, les États concernés sont partis de l'idée que les traités localisés²⁵⁸ et les traités de fixation de frontière²⁵⁹ avaient survécu à la dissolution de la République socialiste populaire fédérative de Yougoslavie²⁶⁰.

page 269 et suivantes [274]) dispose uniquement que trois traités gréco-yougoslaves doivent rester en vigueur entre ces deux États.

- Pays-Bas : documents NL/55 (Croatie) et NL/54 (Slovénie), dans lesquels le gouvernement néerlandais déclare qu'il « souscrit au maintien en application de tous les traités, sauf si le traité pertinent faisait apparaître ou s'il était établi de toute autre manière que l'application de tel ou tel traité serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou en modifierait radicalement les conditions de fonctionnement. »

²⁵⁰ En ce qui concerne la Slovénie, voir le document FIN/31. On ne voit guère si les notes échangées sont à considérer comme la pure confirmation d'une succession qui a déjà eu lieu *ex lege* ou si elles sont censées avoir un effet constitutif.

²⁵¹ En ce qui concerne les relations avec la Slovénie en matière de traités, voir le document FR/2.

²⁵² Voir documents S/73 et S/88.

²⁵³ Fidèle en cela à la pratique du Royaume-Uni vis-à-vis des États successeurs de l'URSS, le Premier Ministre britannique a déclaré que son pays considère *au cas par cas* les traités et accords en vigueur auxquels celui-ci et la République socialiste fédérative de Yougoslavie étaient Parties comme restant en vigueur entre le Royaume-Uni et la Croatie d'une part, le Royaume-Uni et la Slovénie d'autre part (voir documents UK/99 et UK/100). S'agissant du libellé légèrement modifié du traité maintenu avec l'« ex-République yougoslave de Macédoine », voir le document UK/164.

²⁵⁴ Voir les documents CH/4 et CH/6 ; voir aussi le document CH/12, où est mentionné le fait que les notes échangées par la Suisse et la Slovénie *confirment* le maintien en vigueur des traités bilatéraux énumérés. Quant aux traités liant la Suisse à la Croatie d'une part, à l'« ex-République yougoslave de Macédoine » d'autre part, voir respectivement les documents CH/13 et CH/14. Enfin, le document CH/15 souligne qu'en attendant d'autres éclaircissements, les traités helvète-yougoslaves continueront de s'appliquer vis-à-vis de la Bosnie et Herzégovine.

²⁵⁵ En ce qui concerne le maintien en vigueur de certains traités turco-yougoslaves vis-à-vis de l'« ex-République yougoslave de Macédoine » et de la Bosnie et Herzégovine, voir les documents TR/22 ET TR/23.

²⁵⁶ Voir 3.3 ci-dessus.

²⁵⁷ Voir, en particulier, les notes échangées avec la Slovénie (document A/7), selon lesquelles certains traités austro-yougoslaves doivent être "mis en vigueur" (*« in Kraft setzen »*) vis-à-vis de cet État, tandis que des traités localisés *« restent en vigueur »* (*« in Kraft bleiben »*) ; mais voir aussi les documents A/10 et A/11, dans lesquels l'Autriche exprime sa préférence pour que soit maintenue autant que possible la continuité des relations en matière de traités.

²⁵⁸ Voir, en particulier, la démarche originale que l'Autriche a adoptée vis-à-vis de ses relations en matière de traités avec la Slovénie en établissant une distinction entre les traités réguliers, qui ont été *réaffirmés*, et les traités localisés (*« radizierte Verträge »*), censés être restés en vigueur (se reporter au document A/17).

L'Article 12, paragraphe 1 lit. c) de l'Accord intérimaire du 13 septembre 1995 entre la Grèce et l'« ex-République yougoslave de Macédoine » (document GR/21 ; voir dans ILM 1995, page 1461 et suivantes [1470]) dispose que l'Accord gréco-yougoslave sur les questions hydro-économiques devra rester en vigueur entre les deux Parties.

²⁵⁹ Un accord de fixation de frontière conclu entre l'Autriche et la Yougoslavie est considéré comme étant resté en vigueur vis-à-vis de la Slovénie (voir document A/17).

²⁶⁰ En ce qui concerne la position analogue adoptée par la Suisse, voir le document CH/4.

3.5 République fédérale tchèque et slovaque (RFTS)²⁶¹

Les deux États successeurs de la Tchécoslovaquie, qui a cessé d'exister le 1er janvier 1993, ont admis le principe de succession automatique à tous les traités auxquels la Tchécoslovaquie était auparavant partie, y compris les réserves formulées par celle-ci et ses objections à des réserves exprimées par d'autres parties²⁶². En outre, les deux États successeurs ont adopté la position selon laquelle, ayant succédé aussi aux traités que leur État prédécesseur s'était borné à signer, ils sont donc devenus États signataires de ces traités²⁶³. De même, on notera que la République slovaque - après avoir adhéré à la Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités, que la Tchécoslovaquie s'était bornée à signer - a fait une déclaration en confirmation avec l'Article 7, paragraphes 2 et 3 de cet instrument. Il ressort de cette déclaration que la République slovaque appliquera les dispositions de la Convention vis-à-vis de sa propre succession à la Tchécoslovaquie, événement qui s'est pourtant produit avant l'entrée en vigueur de cet instrument, à condition toutefois que l'autre partie accepte ladite déclaration. En conséquence, les deux États successeurs ont notifié dans les règles leur succession aux traités multilatéraux auxquels la Tchécoslovaquie était Partie.

Un assez grand nombre des États membres du Conseil de l'Europe qui ont pris part au projet pilote semblent avoir admis la position adoptée par les deux États successeurs et ont donc confirmé d'une manière ou d'une autre que, en principe du moins, les traités bilatéraux auxquels la Tchécoslovaquie était partie *ex ante* sont restés en vigueur ou ont été abrogés *ex nunc*²⁶⁴. Même l'Autriche qui, vis-à-vis de la dissolution de la Tchécoslovaquie, avait commencé par soutenir l'applicabilité de la règle de la table rase, a accepté ensuite de procéder à un échange de notes avec la République tchèque en prenant pour appui le principe défini à l'Article 34 de la Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités²⁶⁵.

En ce qui concerne les traités localisés, il faut signaler que dans ses déclarations générales de succession, la République tchèque a adopté une position selon laquelle elle ne reprendrait pas à son compte les droits et obligations en matière de traités «relatives aux territoires sous souveraineté [de la Tchécoslovaquie], mais non pas de la République tchèque²⁶⁶». D'autre part, force est de mentionner spécialement l'arrêt rendu par la Cour internationale de justice à l'issue de l'affaire Gabčíkovo-Nagymaros, dans lequel il est stipulé

²⁶¹ Voir, d'une manière générale, les études figurant respectivement dans les contributions de la République tchèque et de la République slovaque, *passim*, en particulier les paragraphes 3 et suivants dans le cas de l'une et l'autre études. En ce qui concerne les traités entre l'Autriche et la Slovaquie, voir le document A/19. Voir aussi plusieurs documents relatifs aux pays suivants : Danemark (DK/86 et DK/87), Finlande (FIN/37), Allemagne (D/96), Pays-Bas (NL/59 et NL/60) et Suède (S/87 et S/89). Voir enfin le document TR/22 en ce qui concerne le maintien d'un traité conclu entre la Turquie et la Tchécoslovaquie.

Pour ce qui est de la position du gouvernement du Royaume-Uni comparée à celle qu'il a prise sur la succession en matière de traités vis-à-vis de la Yougoslavie et de l'URSS, voir les documents UK/166 et UK/168.

On se reportera aussi aux notes échangées entre la Suisse d'une part, la République tchèque et la République slovaque d'autre part, où il est souligné que les deux États successeurs ont déclaré être Parties par succession à tous les traités qu'avait conclus la Tchécoslovaquie.

²⁶² On trouvera le texte des déclarations pertinentes des deux États successeurs dans la contribution de la République tchèque (pages 1 et 3) et celle de la République slovaque (Pages 1 et 3 également).

²⁶³ On trouvera cette position exposée dans la contribution de la République tchèque (page 5) et celle de la République slovaque (page 3).

²⁶⁴ On trouvera une étude détaillée de cette attitude dans la contribution de la République tchèque (page 25 et suivantes) et celle de la République slovaque (page 16 et suivantes).

²⁶⁵ L'Autriche a mis fin, le 1er janvier 1995, à un traité austro-tchécoslovaque, ce qui implique que l'application de celui-ci soit dévolue à la République tchèque (voir la contribution tchèque, page 38). On tiendra compte aussi du fait que l'accord conclu entre les États membres de l'AELE (y compris l'Autriche) et la Tchécoslovaquie est resté en vigueur vis-à-vis de la République tchèque et de la République slovaque après le 1er janvier 1993 (voir documents S/69 et S/70).

²⁶⁶ Voir le rapport de la République tchèque, page 3.

expressis verbis que «l'Article 12 [de la Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités] reflète une règle du droit international coutumier» et que, par conséquent, le traité de 1977 sur le projet Gabčíkovo-Nagymaros a aussi force contraignante dans les relations entre la Hongrie et la République slovaque²⁶⁷. De même, chacun des deux États successeurs a succédé aux traités frontaliers pertinents²⁶⁸.

3.6 Conclusions

En s'entourant de toutes les précautions requises, on peut résumer ainsi les résultats de l'analyse des pratiques étatiques :

En ce qui concerne la réunification de l'Allemagne, il est démontré - peut-on conclure - que les règles de succession d'États en matière de traités qui figurent à l'Article 31 de la Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités n'ont pas été observées. Au contraire, la majeure partie des traités de l'État incorporé - c'est-à-dire ceux conclus par l'ex-RDA - ont été considérés comme ayant échoué le 3 octobre 1990. De la même manière, presque tous les traités de l'État incorporant - à savoir ceux conclus par la République fédérale d'Allemagne - ont été généralement tenus pour être devenus applicables à l'ensemble du territoire de l'État réunifié, conformément à la règle de la frontière mobile.

Il est bon de noter, toutefois, que des règles différentes ont été appliquées au cas des traités frontaliers et apparentés, ainsi qu'à d'autres formes de traités localisés.

Il convient aussi de signaler, dans ce contexte, que lors de l'unification du Yémen, qui a eu lieu en avril 1990 - soit quelques mois seulement avant la réunification de l'Allemagne -, cet État a suivi une pratique nettement différente. En fait, la pratique du Yémen a suivi de très près - semble-t-il - le modèle défini à l'Article 31 de la Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités²⁶⁹. On peut tenter d'expliquer cette sensible différence d'attitude par le fait que dans le cas du Yémen, il y a eu non pas incorporation d'un État dans un autre, mais fusion de deux États, ce qui a abouti à la création d'un nouvel État, contrairement au cas de l'Allemagne, dans lequel l'identité juridique de la République fédérale d'Allemagne en tant que sujet de droit international est demeurée inchangée.

S'agissant de la dissolution de l'URSS, la Fédération de Russie est généralement tenue, aujourd'hui, pour être l'«État continuateur» de l'Union soviétique, et en tant que telle, elle reste liée par les traités auxquels l'URSS était Partie. Quant aux autres ex-républiques de l'URSS (à l'exception des États baltes), aucun schéma clair n'a pu être discerné. En fait, bien que certains pays ayant participé au projet pilote suivent, à l'évidence, le modèle de la succession automatique, d'autres semblent plus circonspects à cet égard.

Quant à la République socialiste populaire fédérative de Yougoslavie, on notera tout d'abord que la communauté internationale dans son ensemble n'a pas satisfait aux exigences de la République fédérale de Yougoslavie (Serbie et Monténégro), qui voulait être considérée

²⁶⁷ La Cour n'a cependant pas jugé nécessaire de déterminer si l'Article 34 de la Convention de 1978 reflète l'état actuel du droit international coutumier (voir à cet égard le paragraphe 123 de l'arrêt).

²⁶⁸ En ce qui concerne les traités frontaliers avec l'Allemagne, voir 3.2.2 ci-dessus. S'agissant de la frontière austro-tchécoslovaque, voir l'échange de notes entre l'Autriche et la Slovaquie (document A/19), qui confirme le maintien en vigueur des trois accords frontaliers de mars 1921, décembre 1928 et décembre 1973. C'est d'autant plus important que lors de la signature de l'échange de notes avec la République slovaque, l'Autriche ne soutenait pas encore l'applicabilité de la règle de la table rase.

²⁶⁹ Voir la notification faite par le Yémen au Secrétaire Général des Nations Unies «Multilateral treaties deposited with the Secretary-General 1994», page 10, note 28.

comme identique à l'ex-Yougoslavie. En ce qui concerne la succession en matière de traités, il apparaît que la plupart des États successeurs de l'ex-Yougoslavie ont succédé aux traités de l'État prédécesseur. La pratique récente des États tiers a aussi révélé une certaine tendance à s'efforcer de poursuivre l'application des traités préexistants. Étant donné, cependant, les incertitudes actuelles du droit de la succession d'États et compte tenu du fait que l'application de certains traités pourrait ne pas être dévolue à l'État ou aux États successeurs en raison de l'objet même desdits textes ou au cas où une telle succession modifierait les circonstances d'application de ces derniers, la situation juridique actuelle est souvent reconnue au moyen d'un échange de notes ou d'instruments analogues. Ces instruments servent aussi à préciser que tel ou tel traité est devenu caduc. En tout état de cause, il semble que *même* les États qui étaient ou sont restés favorables à l'applicabilité de la règle de la table rase ont reconnu que l'application des traités localisés et des traités frontaliers est automatiquement dévolue à l'État successeur.

S'agissant enfin de la dissolution de la Tchécoslovaquie, dont les deux États successeurs se sont clairement prononcés pour l'applicabilité de la règle énoncée à l'Article 34 de la Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités, c'est-à-dire la succession automatique vis-à-vis des traités bilatéraux et multilatéraux de leur prédécesseur, il semble qu'un nombre assez important d'États aient donné une nette préférence à cette formule. Cela vaut même pour certaines tierces Parties qui avaient initialement donné la préférence à l'application de la règle de la table rase. Là encore, il a été reconnu et confirmé que l'application des traités localisés avait été dévolue aux États successeurs.

Il apparaît du reste, dans l'ensemble, que la pratique étatique est plutôt axée sur l'application du modèle de la succession automatique lorsqu'il y a partition, notamment en cas de dissolution complète d'un État²⁷⁰. Compte tenu, cependant, de la pratique analysée, il semble encore trop ambitieux de prétendre que cette manière de procéder ait d'ores et déjà évolué en une règle stable de droit international coutumier. C'est pourquoi les notifications de succession émanant d'un État successeur et les échanges de notes bilatéraux ont un double objet, qui est de confirmer la mesure dans laquelle l'application de tel traité a été effectivement dévolue à tel État successeur, mais aussi de préciser quels sont les traités non soumis au principe de succession automatique.

²⁷⁰ En ce qui concerne cette distinction, voir la note 6 ci-dessus.

Chapitre 4 : Succession d'États en matière de biens, d'archives et de dettes, et de Nationalité

Martti Koskenniemi & Jan Klabbers²⁷¹

4.1 Introduction

Lorsqu'on examine la volumineuse documentation que le CAHDI a rassemblée aux fins du présent projet pilote, on ne peut qu'être frappé par deux choses. En premier lieu, il a été répondu massivement à la demande d'exemples de pratique étatique, puisque le matériel ainsi obtenu occupe une caisse de dimensions plutôt généreuses. En second lieu, toutefois, il est frappant de constater que presque tous ces documents ont trait soit à la reconnaissance d'États ou de gouvernements, soit à des problèmes de succession d'États s'agissant de traités ; quant à ceux concernant la pratique relative à la succession d'États en matière de biens, d'archives, de nationalité et de dettes d'État, point n'est besoin d'une aussi grande caisse pour les ranger, car ils tiendraient facilement dans une enveloppe de taille moyenne.

Ce qui frappe aussi, notamment, c'est qu'il n'a été fait état de presque aucune pratique relative aux questions particulières que sont les archives et la nationalité. Cela peut se comprendre s'agissant des archives : la reproduction de documents étant désormais chose facile, tout point de droit relatif à la propriété des archives peut se résoudre facilement par la reproduction des documents concernés. Ce n'est qu'en de rares occasions - généralement liées aux impératifs du secret - que les problèmes d'archives occupent la première place²⁷².

Peut-être plus surprenante est l'absence de tout document relatif à la succession d'États s'agissant de nationalité. Il est bien connu que dans certaines régions d'Europe, des cas récents de succession ont suscité en la matière certaines tensions et difficultés ; il n'est du reste pas déraisonnable de supposer que la conclusion - en novembre 1997 - de la Convention européenne sur la nationalité a été justement motivée par ces difficultés, en partie du moins²⁷³.

La succession d'États en matière de biens, d'archives, de nationalité et de dettes d'État est réglementée par la Convention de Vienne de 1983, qui - en résumé - dispose que lorsqu'il y a soit séparation ou dissolution d'État, soit transfert d'une partie du territoire d'un État, le sort des biens et des dettes est à fixer par voie d'accord. Faute d'un tel accord, les biens restent attachés au territoire où ils se trouvent ou sont répartis équitablement, et il en va de même des dettes. Lorsqu'au contraire deux États s'unissent, tous les biens et dettes de l'un et de l'autre passent à l'État successeur, quoique les États indépendants depuis peu succèdent en général aux biens, mais non pas automatiquement aux dettes.

²⁷¹ Voir 1.

²⁷² À moins qu'ils ne se présentent d'une manière plus générale. Prenons, par exemple, le document D/22, qui a trait aux biens, dettes, fonds et archives ; aux termes de cette circulaire du ministère des Affaires étrangères allemand, les missions diplomatiques et consulaires de l'ex-RDA devaient revenir à la RFA le 3 octobre 1990.

²⁷³ Cette convention est reproduite dans 37 *International Legal Materials* (1998), pages 44 à 55. Ses articles 18 à 20 traitent de la nationalité et de la succession. Quant aux documents présentés dans le cadre du Projet pilote, ils traitent occasionnellement de la reconnaissance des passeports ; voir, par exemple, le document TR/9.

4.2 Allemagne

Presque tous les documents présentés sur la situation en Allemagne et ses conséquences en ce qui concerne les biens et dettes d'État ont été communiqués par l'Allemagne elle-même, à la seule exception - peut-être - d'une lettre écrite par le ministre de l'Agriculture des Pays-Bas à la deuxième chambre du parlement néerlandais au sujet de la restructuration de l'agriculture est-allemande vue sous l'angle de l'entrée de l'ex-RDA dans la Communauté européenne²⁷⁴. Bien entendu, les principaux paramètres de l'unification allemande étaient déjà fixés par le Traité d'unification de 1990, et plus particulièrement son chapitre VI, qui traite des biens et dettes publics²⁷⁵.

Le Traité d'unification pose peu de problèmes particuliers s'agissant de la succession d'États en matière de biens et de dettes. D'une manière générale, la République fédérale a repris à son compte tous les biens de la République Démocratique Allemande ; d'autre part, un fonds spécial créé en vertu du Traité d'unification assume toutes les dettes du budget central de la RDA.

Quelques problèmes juridiques marginaux ont néanmoins subsisté ou sont apparus assez inopinément. Ainsi s'est posée, au Parlement allemand, la question de savoir si la dette du Nicaragua vis-à-vis de la RDA pouvait être qualifiée d'aide au développement. Invoquant les critères élaborés par le Comité d'aide au développement de l'Organisation pour la Coopération Économique et le Développement, le gouvernement allemand a répondu que tel n'était pas le cas, mais qu'il chercherait une solution équitable²⁷⁶. Ensuite, il a confirmé qu'il n'envisageait pas pour le moment de remettre aux pays en voie de développement les dettes qu'ils avaient contractées auprès de la RDA²⁷⁷.

Dès le mois de décembre 1990, le gouvernement allemand a entamé une correspondance avec les Nations Unies au sujet de la contribution que l'ex-RDA versait à cette organisation. Comme on lui faisait savoir que la RFA était censée verser la contribution de la RDA au titre de tout l'exercice 1990, l'Ambassadeur Vergau a indiqué qu'aucune succession automatique ne devait avoir lieu²⁷⁸, bien que l'une et l'autre parties fussent convenues que la cote-part de l'Allemagne serait relevée à compter du 1er janvier 1991.

De l'avis de l'Allemagne, la RDA a cessé d'exister, alors que la RFA existe toujours «comme sujet identique de droit international et, en tant que telle, reste membre des Nations Unies.» Étant donné que comme sujet, la RFA d'après le 3 octobre 1990 est identique à la RFA d'avant cette date, aucune transmission de dette ne doit avoir lieu. La RDA a simplement disparu le 3 octobre 1990.

La position de l'Ambassadeur Vergau est axée, semble-t-il, sur deux postulats : en premier lieu, l'unification allemande n'entraîne pas la création d'une entité nouvelle dotée d'une personnalité distincte ; en second lieu, la contribution due aux organisations internationales ne doit pas apparaître comme une «dette» au sens du droit de la succession d'États. Or, écartant ces deux postulats, le Bureau des affaires juridiques des Nations Unies invoque la Convention de Vienne de 1983, aux termes de laquelle «bien que n'étant pas encore en

²⁷⁴ Document NL/12. La lettre décrit ce qui est censé se passer, mais sans traiter particulièrement des questions de succession.

²⁷⁵ Le document D/19 contient un bref résumé du Traité d'unification.

²⁷⁶ Document D/39.

²⁷⁷ Document D/44.

²⁷⁸ Document D/62.

vigueur, les dispositions de la présente Convention représentent l'*opinio juris* général de la communauté internationale sur la question.»²⁷⁹

En outre, le Bureau des affaires juridiques a pu signaler une certaine incohérence dans la position de l'Allemagne, car comme il le rappelle, celle-ci a repris le siège de la RDA au Comité spécial des opérations de maintien de la paix. Ce à quoi le Bureau des affaires juridiques ajoute avoir cru comprendre «que le titre à la mission de l'ex-RDA auprès des Nations Unies s'est transmis à l'Allemagne.»²⁸⁰ En résumé, comme ceci ressort de la Convention de 1983, dettes et biens ne sont que les deux faces d'une même monnaie. Selon la «philosophie juridique sous-jacente» des dispositions pertinentes, «dans la mesure où les droits de propriété et les intérêts d'un État prédécesseur passent à son successeur, ainsi en va-t-il des dettes.»²⁸¹

Environ deux ans après, le gouvernement allemand a annoncé par écrit que «bien qu'il ne se reconnaisse aucune obligation juridique de payer les dettes de l'ex-République Démocratique Allemande, ..., il versera spontanément en temps voulu et à titre volontaire une contribution d'un montant approprié.»²⁸² Comme le précise bien le texte original de ce document, la proposition de l'Allemagne comporte un élément décisif : Les Nations Unies doivent adhérer sans équivoque à la position juridique estimée juste par l'Allemagne ou courir le risque de perdre toutes les contributions non réglées de la RDA.²⁸³

En dehors de ce qui précède, certaines questions ont été réglées par voie de négociation avec les États concernés. Ainsi a-t-il été mis fin aux activités d'une société mixte soviéto-allemande par le biais d'un accord bilatéral conclu avec ce qui était encore l'URSS²⁸⁴. Avec les États-Unis, il a été signé un accord sur les réclamations américaines concernant des expropriations et autres opérations de même nature auxquelles avait procédé la RDA²⁸⁵. On voit donc que dans l'un et l'autre cas, des problèmes de succession ont été résolus par la négociation.

4.3 Union des Républiques Socialistes Soviétiques (URSS)

Après la dissolution de l'ex-Union soviétique, il est apparu deux types d'États successeurs. La Fédération de Russie et les trois États baltes (Estonie, Lettonie et Lituanie) sont considérés d'ordinaire comme les continuateurs d'États préexistants (la Fédération de Russie étant celui de l'ex-URSS), tandis que les autres ex-républiques soviétiques apparaissent en général comme des États successeurs *stricto sensu*²⁸⁶.

²⁷⁹ Ibid., par. 11.

²⁸⁰ Ibid., par. 10.

²⁸¹ Ibid., par. 15.

²⁸² Document D/83.

²⁸³ «Sollten die VN dem nicht entsprechen, muss damit gerechnet werden, dass der Bundesminister der Finanzen seine Zustimmung zur Leistung - freiwilliger Zahlung zum Abbau von Zahlungsverpflichtungen der ehemaligen DDR widerruft. [sic]» traduit officieusement, cela signifie : «Si les Nations Unies n'y consentent pas, elles doivent savoir que le ministre des Finances de la République fédérale pourra retirer son autorisation à la détermination volontaire des obligations de paiement de l'ex-RDA.»

²⁸⁴ Document D/42.

²⁸⁵ Document D/73.

²⁸⁶ Voir, pour ce qui est des généralités, Martti Koskenniemi & Marja Lehto : «La succession d'États dans l'ex-URSS, en ce qui concerne particulièrement les relations avec la Finlande», 38 *Annuaire Français de Droit International* (1992), pages 179 à 219.

4.3.1 États baltes

La situation juridique des États baltes n'a pas été sans conséquences pratiques. C'est ainsi qu'en Suisse, un problème s'est posé en ce qui concerne les locaux dont la Lettonie s'était servi comme mission diplomatique durant l'entre-deux guerres. Après l'annexion dudit pays par l'URSS EN 1940 (reconnue *de facto*, sinon *de jure* par la Suisse), l'usage de ces locaux avait échoué à l'URSS, d'où nécessité de trouver une solution à cela une fois la Lettonie redevenue indépendante. C'est pourquoi un règlement négocié a été conclu entre la Suisse et la Fédération de Russie²⁸⁷.

Après la fin de la deuxième guerre mondiale, l'ambassade d'Estonie en Allemagne avait été placée sous curatelle. Une fois ce pays redevenu indépendant, un tribunal de Berlin ordonna la levée de la curatelle et la restitution à l'Estonie des locaux en question²⁸⁸. L'arrêt du tribunal indique que si la curatelle a été instituée, c'est parce que le bénéficiaire était inconnu. Après le retour à l'indépendance, suivi d'une reconnaissance en bonne et due forme, la République d'Estonie n'était plus inconnue au sens de la disposition pertinente du Code civil, ce qui justifiait la levée de la curatelle.

La disposition en question était le paragraphe 1910 du Code civil allemand, qui traitait (il n'est plus en vigueur) de la tutelle sous laquelle sont placés les adultes incapables de se représenter eux-mêmes pour des raisons physiques (il est fait état, en particulier, de surdité, de mutisme et de cécité). La tutelle exige le consentement de l'intéressé, faute de quoi un accord ne serait pas possible²⁸⁹.

Lors de la célébration du premier anniversaire de l'indépendance de l'Estonie, la Suède a promis de restituer à ce pays l'or qui avait été jadis déposé à la Banque de Suède, mais cédé à l'URSS après 1946²⁹⁰.

Ce qui est intéressant, c'est qu'aucun des trois documents examinés n'a traité à la succession proprement dite. La Suède - c'est évident - ne détient plus l'or de l'Estonie, mais elle promet d'indemniser celle-ci. Le cas des ambassades d'Estonie à Berlin et Genève montre qu'en 1991 comme en 1946, il s'agit de trouver des solutions pragmatiques à des problèmes épineux et inattendus. Dans ces conditions, la notion de succession d'États n'entre même pas en ligne de compte, ce qui conforte - par des détours complexes - la thèse des États baltes selon laquelle il n'y a eu aucune succession au sens strict du terme.

Le tribunal d'arrondissement d'Helsinki a adopté la même position dans l'affaire *Skopbank contre République d'Estonie*. Excipant du fait que l'URSS avait été une puissance occupante, il a nié que l'Estonie eût succédé aux emprunts contractés par cet État ; l'Estonie

²⁸⁷ Document CH/21.

²⁸⁸ Document D/52.

²⁸⁹ Dans sa version de 1989, le paragraphe 1910 était ainsi rédigé : «(1) Ein Volljähriger, der nicht unter Vormundschaft steht, kann einen Pfleger für seine Person und sein Vermögen erhalten, wenn er infolge körperlicher Gebrechen, insbesondere weil er taub, blind oder stumm ist, seine Angelegenheiten nicht zu besorgen vermag.

(2) Vermag ein Volljähriger, der nicht unter Vormundschaft steht, infolge geistiger oder körperlicher Gebrechen einzelne seiner Angelegenheiten oder einen bestimmten Kreis seiner Angelegenheiten, insbesondere seine Vermögensangelegenheiten, nicht zu besorgen, so kann er für diese Angelegenheiten einen Pfleger erhalten.

(3) Die Pflegschaft darf nur mit Einwilligung des Gebrechlichen angeordnet werden, es sei denn, dass eine Verständigung mit ihm nicht möglich ist.»

²⁹⁰ Document S/38.

actuelle doit être tenue pour le successeur de l'Estonie établie en 1922, et non de la République socialiste soviétique estonienne ou de l'URSS²⁹¹.

Plus ambigus sont les divers stades de la procédure judiciaire qui se déroule aux Pays-Bas en ce qui concerne la propriété des navires et la succession à l'Accord sur la navigation conclu en 1969 entre les Pays-Bas et l'URSS. Cet accord dispose, entre autres, que les deux parties contractantes doivent prendre des mesures pour donner effet aux droits établis en vertu de tout arrêt rendu par les tribunaux de l'une ou de l'autre et qu'en aucun cas l'une d'elles ne doit faire saisir les navires de l'autre à l'issue d'un procès au civil²⁹². Dans une série d'affaires, il a fallu que les tribunaux néerlandais répondent aux questions de savoir si les diverses républiques de l'ex-URSS doivent être considérées comme ayant succédé à cette dernière en ce qui concerne l'accord en question et si les compagnies de navigation ayant appartenu à l'URSS étaient devenues - par voie de succession - la propriété des nouvelles républiques.

L'un des premiers arrêts rendus dans cette série d'affaires - *Sevrybkhodflot contre Granoil International BV* - concernait la Lettonie. En avril 1992, le Président du tribunal d'arrondissement de Dordrecht a jugé qu'on ne savait pas au juste si l'accord était toujours en vigueur et s'il pouvait s'appliquer à la Lettonie²⁹³. Saisie en deuxième instance, la cour d'appel de La Haye a présumé que la propriété avait échu à la Fédération de Russie, non à la Lettonie, et s'est déclarée prête à considérer que la Russie avait succédé à l'accord. Cela ne garantissait cependant pas que la Fédération de Russie se conformerait ou devrait se conformer à un arrêt rendu contre la compagnie de navigation²⁹⁴.

Si l'affaire *Sevrybkhodflot* illustre déjà certaines des incertitudes que suscite une succession d'États, ces dernières ressortent encore mieux de l'affaire *Latvian Shipping Company contre AKP Sovcomflot*, jugée par le président du tribunal d'arrondissement de Middelburg en octobre 1992²⁹⁵. S'agissant de savoir si un changement de circonstances inopiné autorisait une saisie, le président du tribunal de district a noté que le droit néerlandais l'habilitait à modifier le contrat initial entre les parties, voire à autoriser la saisie, mais qu'en l'espèce, c'était le droit étranger qui semblait devoir s'appliquer²⁹⁶. On ne voyait toujours pas très bien, cependant, quel droit étranger devait s'appliquer : le président du tribunal envisageait la possibilité d'appliquer le droit letton, celui de la CEI ou celui de la Fédération de Russie, ou encore n'importe quelle combinaison de ces trois législations. En fin de compte, il a statué en faveur de ce qui lui semblait être un compromis équitable, en laissant heureusement de côté les questions de droit applicable.

4.3.2 Fédération de Russie

²⁹¹ Arrêt du 21 janvier 1998, non publié à ce jour.

²⁹² Article 16 de l'accord. Ces affaires et d'autres qui leur sont analogues font l'objet d'un examen approfondi de la part de plusieurs auteurs : Leonard H.W. van Sandick («*Statenopvolging : enkele IPR aspecten*») et A. Bos *et al.* («*Statenopvolging*» - *Preadvies Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht 1995* - Pages 115 à 168, et surtout 134 à 145).

²⁹³ Document NL/4.

²⁹⁴ Document NL/7. Le paragraphe pertinent de l'arrêt est ainsi rédigé : «*Zo wil het hof ... wel aannemen dat de Russische Federatie (verder RF) de Overeenkomst na de omwenteling in de USSR heeft voortgezet ; daarmee is echter niet gegarandeerd dat een vonnis, gewezen tegen de rederij, door de RF moet of zal worden nagekomen.*»

²⁹⁵ Document NL/8.

²⁹⁶ Aux termes du contrat conclu en 1990 par la Lettonie et Sovcomflot, la première louait des navires à la seconde et devait la payer en dollars des États-Unis, sur la base d'un calcul effectué en roubles «forts» fictifs. La Lettonie a soutenu qu'elle voulait bien payer, mais non pas en dollars ni sur la base des taux de change fictifs des années passées.

Chose curieuse, seuls quelques documents ont été présentés au sujet de la Fédération de Russie²⁹⁷. Comme chacun sait, l'un des principaux problèmes posés en ce qui concerne cet État a été celui du règlement de la dette soviétique²⁹⁸. À cet égard, il a été signé à Paris, en janvier 1992, un accord sur le transfert de la dette de l'URSS et de ses successeurs à des créanciers officiels étrangers²⁹⁹. Le gouvernement danois a évoqué deux cas concrets d'application de l'accord de Paris. En avril 1992, le Danemark et la Vnecheconombank (représentante de l'ex-URSS) ont conclu un accord sur le transfert de la dette³⁰⁰, qui devait être suivi en décembre 1993 d'un accord entre les mêmes parties sur l'amortissement de la dette³⁰¹.

Une Déclaration commune germano-russe, publiée le 16 décembre 1992, traite aussi des dettes de l'ex-Union soviétique. Le Chancelier Kohl et le Président Eltsine y soulignent d'une part la nécessité de convertir la dette soviétique, d'autre part plusieurs principes destinés à orienter le processus de conversion, dont le principal est peut-être la reconnaissance légalement contraignante - par la Fédération de Russie - des dettes de l'ex-URSS³⁰². Dans la même déclaration commune, les parties se disent d'accord pour prolonger de huit ans le délai de remboursement du «transferrubelsaldo»³⁰³.

Comme ceci devenait déjà manifeste à propos des États baltes (voir ci-dessus), la Fédération de Russie a participé en plusieurs occasions - aux Pays-Bas - à des procès concernant la navigation. Outre les cas mentionnés ci-dessus, il s'est produit une suite d'événements intéressants, à savoir les différents stades de l'affaire *Fédération de Russie contre Pied-Rich BV*. Cette affaire portait sur une demande de la société Pied-Rich tendant à la saisie conservatoire d'un navire appartenant, semblait-il, à la Fédération de Russie : le «Kapitan Kanevski».

Au cours des premiers stades du procès, le tribunal d'arrondissement de Rotterdam s'appuya sur divers postulats : il considéra que, par voie de succession, la propriété du navire avait échu à la Fédération de Russie ; il estima aussi que la Russie avait succédé aux garanties données antérieurement par la compagnie de navigation russe³⁰⁴ et le ministère responsable³⁰⁵.

La cour d'appel alla plus loin, puisqu'elle déclara qu'il fallait voir dans la Russie le successeur de l'URSS et que la Russie ne le niait d'ailleurs pas³⁰⁶. Enfin, la Cour suprême

²⁹⁷ Nous ne pensons pas que le document DK/73 ait trait au thème qui nous préoccupe ici, car il fait état de la reconnaissance par le Danemark de la succession ou de l'adhésion de plusieurs États à un traité.

²⁹⁸ Dans certains documents, il est fait état en passant - et en termes très généraux - de questions telles que la propriété de la flotte de la mer Noire, mais ces allusions sont trop fugitives pour pouvoir entrer en ligne de compte. Ainsi en va-t-il, par exemple, dans le document NL/28, d'une note du ministre de la Défense néerlandais adressée à la seconde chambre du parlement néerlandais au sujet des effectifs et capacités des forces armées de la CEI.

²⁹⁹ La question de la dette est exposée et analysée en détail par August Reinisch & Gerhard Hafner dans «Staatsukzession und Schuldenübernahme beim "Zerfall" der Sowjetunion (Vienne 1995).

³⁰⁰ Document DK/13.

³⁰¹ Document DK/65.

³⁰² Document D/90.

³⁰³ Présenté dans le document D/91, mais sans changement par rapport au document D/90.

³⁰⁴ Étant donné que le tribunal traitait en l'occurrence d'accords conclus avant les changements révolutionnaires qui s'étaient produits dans ce pays, il est permis de penser que l'entité en cause, c'étaient les autorités de la navigation de l'URSS, et non pas celles de la Fédération de Russie qui, après tout, n'existaient pas encore à l'époque des faits. En néerlandais courant comme dans d'autres langues, les termes URSS et Russie étaient souvent employés comme synonymes.

³⁰⁵ Document NL/5.

³⁰⁶ Document NL/6. L'arrêt de la cour d'appel figure aussi dans le document NL/5.

néerlandaise, tout en se bornant à traiter (pour la rejeter) la demande d'immunité de la Russie³⁰⁷, ne contesta pas les divers postulats relatifs à la succession.

Lorsque la Russie tenta derechef d'obtenir la levée de la saisie en soutenant notamment que d'abord, le «Kapitan Kanevski» ne lui appartenait pas, le président du tribunal d'arrondissement de Rotterdam fit observer que la Russie n'ayant pas contesté qu'elle fût propriétaire du navire, elle ne pouvait ensuite soutenir le contraire dans le cadre d'une procédure complémentaire de simple police³⁰⁸.

Toutes ces affaires avaient un important point commun : l'applicabilité de l'accord soviéto-néerlandais de 1969 sur la navigation, qui interdit la saisie dans certaines circonstances. Bien que l'on puisse tirer comme conclusion générale des affaires susmentionnées que la succession à cet accord par la Russie relevait d'un simple postulat, le président du tribunal d'arrondissement de Middelburg a soutenu ce postulat en décembre 1994, dans l'affaire *Baltic Shipping Company & Fédération russe contre Intercontinental Equipment (Gibraltar) Ltd*, en soulignant que selon la position du gouvernement néerlandais, le point de départ était la continuité des relations liant les Pays-Bas et les ex-républiques d'URSS en matière de traités³⁰⁹.

Dans les affaires néerlandaises présentées, on ne fait jamais état du postulat selon lequel il est succédé aussi aux dettes ou garanties. La Cour d'appel de Paris, néanmoins, a bel et bien énoncé ce postulat dans une affaire dont elle était saisie et qui avait trait à la question de savoir si l'une des deux parties devait ou non bénéficier d'une sentence arbitrale. Statuant sur l'affaire *Société française GLO contre Stankoimport*, la Cour d'appel a fondé son raisonnement sur ce qu'on a appelé la «double succession» : il y a succession d'États en tant que telle, mais aussi succession de personnes morales. En l'espèce, une société du nom de Stankoimport et de création récente avait succédé à une Stankoimport préexistente et, ainsi, hérité le bénéfice d'une sentence arbitrale rendue en faveur de celle-ci³¹⁰.

4.3.3 Autres ex-Républiques d'URSS

Les seuls documents où il est question des anciennes républiques d'URSS s'agissant de la succession aux biens et aux dettes ont été présentés par les Pays-Bas et consistent en quelques arrêts judiciaires rendus - là encore - au sujet de la propriété de navires ainsi que de la succession à l'accord soviéto-néerlandais de 1969 sur la navigation. De plus, ces affaires ne concernent que l'Ukraine.

Dans l'affaire *Black Sea Shipping Co. contre Transamerica Leasing Inc.*, le tribunal d'arrondissement de Middelburg s'est appuyé sur le postulat selon lequel le navire «Indira Gandhi» était devenu la propriété de l'Ukraine par succession. Bien que le défendeur eût soutenu que le bien en question avait été privatisé, le tribunal a jugé insuffisantes les preuves fournies à l'appui de cette thèse³¹¹. Lors d'une phase ultérieure de la même affaire,

³⁰⁷ Incidemment, l'immunité fut rejetée parce que l'URSS avait pris part à des transactions commerciales. Ce qui était décisif, de l'avis de la Cour suprême, c'était la nature de la transaction, et non pas son objet. Voir document NL/9.

³⁰⁸ Documents NL/34 et NL/35. Le premier est le plus complet sur ce point.

³⁰⁹ Document NL/68.

³¹⁰ Document FR/6.

³¹¹ Document NL/38, malheureusement incomplet. Il appert (voir document NL/69) que le défendeur a excipé de la privatisation à seule fin de rendre inapplicable l'interdiction de saisie prévue par l'article 16 de l'accord soviéto-néerlandais de 1969.

la cour d'appel de La Haye a ordonné la tenue d'une audience spéciale sur la question de la propriété³¹².

Dans l'affaire *Black Sea Shipping Co. & Ukraine contre Transamerica Leasing Inc.*, il s'est présenté une situation analogue en ce qui concerne un autre navire, l'«Ernesto Che Guevara». Aux fins de la procédure, le président du tribunal d'arrondissement de Middelburg a exprimé sans ambiguïté le postulat selon lequel le navire était la propriété de l'Ukraine (sans qu'il soit fait état d'une succession de bien) et qu'elle avait succédé à l'accord de 1969 sur la navigation. En conséquence, il a ordonné que soit levée la saisie de l'«Ernesto Che Guevara»³¹³.

4.4 République socialiste fédérative de Yougoslavie (RSFY)

Très peu de documents ont été présentés au sujet des problèmes de succession de dettes et de biens que posent les conflits ayant pour cadre l'ex-Yougoslavie ; alors même que ces lignes sont écrites, les négociations entre anciennes républiques de Yougoslavie se poursuivent au sein du «Groupe de travail sur la succession» (ou groupe Watts)³¹⁴.

Le service juridique du ministère fédéral des Affaires étrangères de Suisse a diffusé une note interne où il expose la situation juridique de la Slovénie et de la Croatie vis-à-vis des biens de l'ex-Yougoslavie se trouvant en territoire étranger. Après avoir souligné l'utilité générale de la Convention de 1983, ledit service fait observer que s'il y a succession partielle, la convention considérée ne règle pas la question des biens situés à l'étranger ; elle la règle néanmoins s'il y a dissolution totale, dans le mesure où elle prescrit alors la recherche d'une répartition équitable³¹⁵. Dans un cas comme dans l'autre, le service susmentionné conclut que la Slovénie et la Croatie ont tout intérêt à entamer des négociations avec la Yougoslavie³¹⁶.

Le seul autre exemple pertinent donné d'une pratique étatique est un arrêt du tribunal civil de Kassel rendu en avril 1992. S'agissant de savoir si une clause compromissoire d'un contrat privé avait survécu au déclenchement de la guerre civile en Yougoslavie, le tribunal a jugé que le changement de circonstances créé par l'existence de ce qui était pratiquement un état de guerre suffisait à justifier que l'on néglige une clause compromissoire aux conséquences onéreuses. Après tout, a estimé le tribunal, une clause compromissoire a pour objet de faciliter le règlement d'un différend, non de contraindre à exécuter ce qui est inexécutable³¹⁷.

³¹² Document NL/69.

³¹³ Document NL/67.

³¹⁴ Dans son arrêt du 17 décembre 1996 sur l'affaire *République de Croatie et autres contre Girocredit Bank AG der Sparkassen*, la Cour suprême d'Autriche a considéré que les biens qui, à l'étranger, appartenaient autrefois à la Yougoslavie constituaient à présent un *communio incidens*, à savoir qu'ils appartenaient conjointement à tous les États successeurs jusqu'à ce que la répartition en soit arrêtée. Voir 36 *International Legal Materials* (1997), pages 1520 à 1530.

³¹⁵ Document CH/20.

³¹⁶ Lors de la diffusion de cette note (le 26 mars 1992), la situation juridique de la Yougoslavie était encore loin d'être réglée, la Commission Badinter ayant estimé le 29 novembre 1991 (dans son avis N° 1) que la Yougoslavie était en cours de dissolution ; le 4 juillet 1992 seulement, cette commission a considéré (dans son avis N° 9) que le processus de dissolution était achevé et que, par conséquent, l'ancienne Yougoslavie avait entièrement cessé d'exister.

³¹⁷ Document D/71. Les puristes éprouveront sans doute, en l'espèce, quelque difficulté à déceler la véritable *ratio decidendi*. L'arrêt laisse, en effet, entendre qu'une clause compromissoire a pour but et objet des conditions impératives telles qu'un changement radical de circonstances, l'éclatement d'une guerre ou tout autre cas de force majeure. De plus, le résumé de l'arrêt parle simplement d'équité.

4.5 République fédérale tchèque et slovaque

Il n'a été fait état d'aucune pratique étatique concernant les biens et les dettes - et moins encore les archives ou la nationalité - pour ce qui a trait à la dissolution «de velours» de la Tchécoslovaquie. Cela tient peut-être en partie à ce que les deux nouvelles républiques s'étaient entendues sur les modalités de la succession d'États s'agissant des biens et des dettes, en donnant la préférence à une solution qui consistait à partager ceux-ci au *pro rata* approximatif des deux populations (deux pour un)³¹⁸.

4.6. Conclusions

La pratique examinée ci-dessus soulève au moins trois questions. Premièrement, que nous révèlent au juste ces documents sur la succession d'États au titre des biens, des dettes, des archives et de la nationalité ? Deuxièmement, on peut se demander pourquoi si peu de documents ont été présentés sur ce thème. Troisièmement, le peu de documents communiqués ont des origines d'une infinie variété, ce qui dénote une absence frappante d'accord jusque sur des questions fondamentales comme celle de savoir ce qui constitue la pratique d'un État.

En ce qui concerne la première question, la loi sur la succession d'États, l'un des buts du présent projet est de déterminer si - à l'analyse - on peut déceler dans la pratique étatique certains éléments de régularité capables de donner une orientation normative aux États et autres acteurs. S'agissant de la succession d'États vis-à-vis d'archives ou de la nationalité, la réponse est simple : les documents présentés ne permettent pas de savoir s'il existe de tels éléments. Faute d'une documentation suffisante, aucune conclusion ne peut donc être formulée.

De même, quoique plus fournie, la pratique dont il est fait mention en ce qui concerne les biens et les dettes n'offre - elle aussi - guère d'indications. Néanmoins, en prenant certaines précautions, on peut repérer deux faits généraux. En premier lieu, une solution arrêtée d'un commun accord semble généralement avoir la préférence des parties. On trouve quelques allusions, par exemple, aux normes de la Convention de Vienne de 1983, et lorsque tel est le cas³¹⁹, leurs auteurs soulignent l'opportunité d'un accord mutuel³²⁰. Comme Stefan Oeter l'a laissé entendre il y a quelques années dans un très sérieux article, cet état de choses tient vraisemblablement à l'existence de «plusieurs niveaux de différend justiciable»³²¹. À un certain niveau, il peut y avoir conflit entre les diverses entités concernées par la succession proprement dite, ne serait-ce que sur la définition de leurs situations respectives. À un autre niveau, le différend peut opposer ces entités à des États tiers. À un autre niveau encore, notamment pour ce qui est des biens et des dettes, on peut voir entrer en jeu des créanciers étrangers ayant leurs revendications propres. Il va de soi que dans des cas de ce genre, une solution négociée représente la solution la plus viable, et comme le signale Oeter, la Convention de 1983 prescrit bel et bien une telle solution, du moins dans les affaires de

³¹⁸ On trouvera un exposé général de ce processus dans l'étude réalisée par Mahulena Hoskova sous le titre «*Die Selbstauflösung der CSFR : ausgewählte rechtliche Aspekte*», 53 *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* (1993), pages 689 à 735.

³¹⁹ Par exemple, dans le document CH/20.

³²⁰ On relève une exception à cela dans la correspondance entre l'Allemagne et les Nations Unies (documents D/62 et D/83) au sujet du paiement de la contribution de l'Allemagne de l'Est pour 1990, les Nations Unies s'en remettant à la Convention de 1983 comme source d'*opinio juris* alors que l'Allemagne n'y fait même pas allusion.

³²¹ Stefan Oeter, «State succession and the struggle over equity», 38 *German Yearbook of International Law* (1995), pages 73 à 102, at 84.

séparation et de démembrement³²². Sa conclusion selon laquelle la Convention de 1983 offre «une solution convaincante à certains problèmes des plus complexes»³²³ apparaît cependant un rien optimiste dans la mesure où son libellé prête à plus d'une d'interprétation. D'autre part, la pratique exposée montre que les affaires concrètes de succession d'États sont trop complexes pour pouvoir être réglées à l'aide d'une règle juridique bien précise. En particulier, la série d'arrêts des tribunaux néerlandais montre - à tout le moins - combien la succession aux biens et aux dettes est liée à la succession aux traités. Ce qui s'impose souvent, c'est de conclure à une double succession : non seulement à des traités, mais aussi à des biens et à des dettes. Mais cela nécessite que les règles juridiques pertinentes permettent aussi bien aux États qu'aux entités privées d'adopter une position cohérente³²⁴, ce qui semble actuellement le plus faisable dans le cadre d'un règlement négocié.

Les documents communiqués sur les biens, les dettes, les archives et la nationalité tiennent tous ensemble dans une enveloppe de dimensions modestes, qui fait piètre figure auprès de la somme de renseignements fournis sur la reconnaissance et la succession de traités. Il se pose alors la question intrigante de savoir pourquoi les informations sont si rares sur les dettes et les biens, et plus encore sur les archives et la nationalité.

Aussi étrange que cela puisse paraître, la réponse réside peut-être dans le caractère «direct» ou «concret» des problèmes relatifs aux biens et aux dettes, qui s'oppose à la nature plutôt abstraite des questions en rapport avec la reconnaissance et la succession des traités. Ainsi, par exemple, savoir si l'État A reconnaît l'État B est un point important dont peuvent découler toutes sortes de conséquences pratiques, mais il existe une distance relativement grande entre l'acte de reconnaissance proprement dit et les conséquences en question, de sorte que cet acte n'a pas forcément d'effets immédiats.

Dans l'un et l'autre cas, on observe une distance confortable entre une pratique assez abstraite et ses effets concrets. Une telle distance n'existe cependant pas en ce qui concerne la succession à des biens ou à des dettes, car on ne saurait diviser ces derniers dans l'abstrait, du moins pas de la même manière qu'on peut succéder à un traité dans l'abstrait. Dans toute division d'un bien ou d'une dette, il y a un gagnant et un perdant, et non seulement cette urgence inévitable contribue à rendre préférable un règlement négocié, mais elle peut donner aux États le sentiment qu'ils se livrent moins à une activité de caractère normatif qu'à la résolution d'un problème. Dans la mesure où l'on considère souvent que le droit suppose l'élaboration de normes abstraites, peut-être ne faut-il pas s'étonner que l'intuition porte à nier le caractère normatif des accords négociés³²⁵. Là encore, l'ironie veut que le pragmatisme souvent acclamé du droit international se retourne contre celui-ci, puisque le caractère pragmatique de l'opération consistant à résoudre un problème aboutit à nier absolument tout ce qu'il est possible de signaler.

Enfin, un examen simplement attentif des documents présentés suffit à révéler une grande variété d'idées sur ce qui constitue la pratique étatique. Certains États ont communiqué une documentation volumineuse comprenant les réponses aux questions des parlementaires nationaux, les arrêts rendus même par les juridictions inférieures et les notes internes

³²² Articles 40 et 41.

³²³ Oeter, *op. cit.* (cf note 52), at 90.

³²⁴ Voir les commentaires du Bureau des affaires juridiques des Nations Unies relatifs à la position de l'Allemagne sur les contributions impayées de la RDA à cette organisation (document D/62).

³²⁵ Richard Lillich a signalé autrefois un phénomène analogue à propos des accords prévoyant le versement d'une somme forfaitaire en cas de conflit relatif à une expropriation. Voir son article intitulé «The obligation to register treaties and international agreements with the United Nations», 65 *American Journal of International Law* (1971), pages 771 à 773.

émanant de divers secteurs gouvernementaux. D'autres ont fait montre de plus de réserve et se sont bornés, pour l'essentiel, à communiquer les accords et autres textes promulgués par le gouvernement.

Cela indique qu'un épineux problème se pose au coeur même du droit international, puisque l'on n'est pas sûr de la signification d'une notion aussi essentielle que la «pratique étatique». Les controverses sur l'existence de ce d'aucuns appellent les règles de droit international coutumier sont toujours marquées par la question de savoir quel genre de pratique présenter comme le fondement sociologique des règles en question ; La plus notoire, peut-être, de ces controverses portait sur le point de savoir si, en soi, les déclarations faites à des réunions internationales pouvaient prétendre à l'appellation de pratique étatique. La conséquence évidente en est que lorsque plusieurs conceptions de ce qu'est la pratique étatique divergent fortement, toute règle fondée sur cette dernière risque de prêter à controverse. En tout état de cause, la présente étude est forcée de conclure que les documents examinés ne permettent justement pas de conclure, sauf peut-être en soulignant que la formule la plus viable semble être celle des accords négociés.

On ne dit certes pas grand-chose en concluant que la pratique soutient, selon toute apparence, la formule des accords négociés ; on omet en effet de dire sur quelles bases les négociations doivent se dérouler, et encore moins quel genre de résultat est à rechercher. Mais la rareté des conclusions n'est pas non plus dénuée de signification. La pratique en matière de succession a tendance à être faite de bric et de broc, ce que les documents disponibles ont au moins pour mérite de confirmer. En l'occurrence, comme l'un de nous l'a écrit ailleurs, la métaphore la plus pertinente est celle du bricolage diplomatique : la pratique se construit par collecte de bribes de documents normatifs, que le matériel ainsi recueilli «soit vague ou obscure et se trouve dans des traités, des écrits doctrinaux ou des discours diplomatiques, ainsi que par leur assemblage au jour le jour³²⁶. Et tant que la tâche principale consiste davantage à résoudre des problèmes qu'à normaliser, un tel bricolage est en tous points honorable. Le problème souvent remarqué que pose la diversité des cas de succession, à savoir la difficulté de déduire des règles coutumières de la pratique du passé, procède peut-être moins de la diversité des pratiques que du postulat selon lequel, soit la pratique donne naissance à des règles juridiques, soit elle peut ou doit le faire.

³²⁶ Martti Koskenniemi, «State succession : codification tested against the facts», dans «*La succession d'États : la codification à l'épreuve des faits*» par Pierre-Michel Eisemann et Martti Koskenniemi (La Haye 1997), pages 89 à 168, et surtout pages 167 et 168.

CONCLUSIONS

Martti Koskenniemi, Jan Klabbers, Oliver Ribbelink & Andreas Zimmermann³²⁷

Le droit relatif à la reconnaissance des Etats et à la succession d'Etats a longtemps été qualifié de vague. Deux conventions générales ont certes été rédigées sur la succession d'Etats, dont une est déjà entrée en vigueur, mais la plupart des commentateurs s'accordent pour dire que très peu de règles, voire aucune, sont directement reconnaissables et applicables en la matière. C'est pourquoi on recourt souvent à d'autres facteurs pour résoudre au mieux les problèmes soulevés par la succession d'Etats. Plusieurs ouvrages de référence affirment que la situation est encore pire en matière de reconnaissance: la question serait politisée au point de dissuader quiconque voudrait en faire une analyse juridique.

Les documents présentés dans le cadre du projet pilote du Cahdi et analysés dans les chapitres précédents confirment cette thèse sous deux aspects généraux. D'abord, ils révèlent que peu de règles sont précises. En matière de succession, les Etats adoptent des solutions très variées, et des approches parfois très distinctes, dans le domaine du respect des traités, et notamment des dettes et de la propriété. La pratique varie tellement qu'il est difficile d'y déceler des règles précises et générales.

Ensuite, ces documents confirment que la succession d'Etats est le plus souvent organisée en tenant compte de multiples considérations, dont certaines sont plus tangibles que d'autres. Une fois de plus, il apparaît que dans la succession d'Etats, les problèmes de propriété et de dettes sont souvent traités sur une base *ad hoc*, en s'efforçant de trouver des solutions équitables. D'ailleurs, comme le font observer quelques experts, la conclusion d'accords amiables sur la base de critères équitables est également préconisée par la Convention de Vienne de 1983. Il est tout aussi vrai que l'obligation de parvenir à un règlement amiable est assez inopérante si le désaccord en l'occurrence porte précisément sur ce que l'on considère comme équitable.

Le projet pilote a donc quelque compréhension pour les points de vue traditionnels sur la complexité du problème des suites à donner aux traités, aux droits de propriété et aux dettes en cas de succession d'Etats. Il observe toutefois quelques orientations générales dans la manière dont les Etats, du moins en Europe occidentale, réagissent en cas de succession. Ainsi, conformément à la conclusion prudente du chapitre 3, la réunification allemande semble avoir induit un renforcement de la règle traditionnelle du déplacement de frontière, au moins dans le cas de la fusion d'un Etat avec un autre. De plus, le chapitre 3 confirme un point qui paraît encore plus important: les Etats recherchent davantage de clarté et entament à cette fin des notifications ou des négociations sur le sort des obligations découlant de leurs traités. Cela voudrait dire que les textes manquent de clarté au point d'inciter les Etats à procéder eux-mêmes aux vérifications nécessaires. La confiance en une continuité *ipso jure* ou au contraire en une doctrine de la «page blanche» risque, à terme, d'être trop rigide ou trop coûteuse pour être même envisagée comme une règle générale.

De même, s'agissant de la succession d'Etats en matière de propriété et de dettes, la préférence pour les règlements amiables que fait ressortir le chapitre 4 indique que les Etats (tout comme les autres parties intéressées) désirent éviter, dans la mesure du possible, de se trouver contraints par des règles présumées, au statut mal défini. Les accords amiables sont en effet considérés comme plus équitables pour toutes les parties. Ils permettent aux

³²⁷ *Idem* 1.

Etats d'envisager de manière réaliste et globale la répartition des actifs et des passifs pertinents.

Ce sont là d'importantes conclusions, même si une certaine prudence est de mise: notre analyse ne porte somme toute que sur la pratique de seize nations d'Europe occidentale. Indépendamment de cette réserve, on note une préférence pour la casuistique en matière de succession. Peut-être peut-on se consoler de cette démarche *ad hoc* et presque indépendante du droit dans le fait que certains philosophes éminents voient dans la casuistique la force par excellence³²⁸ de l'esprit juridique³²⁹.

C'est sans doute en matière de reconnaissance que l'évolution est la plus remarquable. Un de ses traits est clairement perceptible: le chapitre 2 démontre à grand renfort d'exemples que la reconnaissance par les Etats d'Europe occidentale devient de plus en plus collective, ce qui n'est pas surprenant en soi compte tenu des aspirations de l'Union européenne en matière de politique extérieure.

Sur le plan pratique comme sur celui de la théorie, un autre phénomène semble encore plus important: la reconnaissance est de plus en plus souvent subordonnée à l'apport de garanties. Et comme le suggère le chapitre 2, il est parfois difficile de distinguer les demandes de respecter certains critères (principalement, sans doute, les droits de l'homme), de l'exploitation de tels desiderata aux fins de différer la reconnaissance.

De même, le chapitre 2 confirme que la reconnaissance ou non et son calendrier sont relativement indépendants des considérations juridiques. Parfois, la reconnaissance est différée en invoquant des directives comme celles de la Communauté européenne, mais ces mêmes règles ont peu de chances d'être appliquées à la lettre si d'autres circonstances exigent une reconnaissance rapide. Ainsi, les débats juridiques sur la reconnaissance ont sans doute toujours été menés sur des bases plus qu'imparfaites.

Tant la théorie constitutive que son pendant déclaratif reposent sur l'idée qu'il est préférable d'envisager la reconnaissance d'un point de vue défensif. La théorie constitutive le déclare sans détour, tandis que la théorie déclarative le laisse entendre de manière implicite. La reconnaissance établit ou confirme l'admission d'une entité comme Etat par la communauté des nations.

Ces deux théories se sont toujours heurtées à des problèmes empiriques. La théorie déclarative ne peut pas rendre compte des cas où les entités aspirant au statut d'Etat ont rempli les conditions traditionnelles sans parvenir à obtenir la reconnaissance. Elle n'explique pas non plus pourquoi, si les conditions requises pour accéder au statut d'Etat sont assez claires pour être appliquées par les pays, des entités sont reconnues par certains pays et non par d'autres. A l'inverse, la théorie constitutive postule que la situation est relativement artificielle, car dans leurs relations officielles les Etats ne s'encombrent généralement pas de considérations de reconnaissance ou de non-reconnaissance, comme le relevaient déjà des études plus anciennes³³⁰. Ainsi, les deux théories, en plus d'encourager le recours à des notions telles que la reconnaissance *de facto*, *de jure* ou implicite, ou la reconnaissance des gouvernements et non des Etats, finissent par renvoyer la question à la politique, ce qui fait de la reconnaissance à peine plus qu'un acte symbolique, mais sans que l'on sache exactement ce que cet acte est censé symboliser.

328. En français dans le texte.

329. Stephen Toulmin, *Cosmopolis: the hidden agenda of modernity* (Chicago, 1990).

330. Voir, par exemple, B.R. Brot, *Nonrecognition and treaty relations* (Leiden 1968).

Manifestement, le sérieux avec lequel les Etats traitent les questions de reconnaissance (voir chapitre 2) implique davantage qu'une valeur symbolique, suggérant que ni la théorie constitutive, ni la théorie déclarative ne fournissent d'explications satisfaisantes.

Cette conclusion semble être confirmée par l'ensemble du projet pilote. Si la reconnaissance et le statut d'Etat sont envisagés d'un point de vue défensif, un rapport apparaît clairement entre les notions de reconnaissance et de succession d'Etats. D'un point de vue défensif, la succession n'est inscrite à l'ordre du jour qu'après la reconnaissance de nouvelles entités. Pourtant, comme l'indique le projet pilote en permettant d'étudier non pas isolément, mais ensemble la succession et la reconnaissance, il n'existe pratiquement aucun lien conceptuel intuitif: les questions de succession sont débattues, examinées, analysées et tranchées sans souci de la reconnaissance. Et quand cette reconnaissance est mentionnée, comme dans certaines décisions municipales analysées au chapitre 4, elle n'apparaît pas comme un facteur déterminant³³¹.

Dès lors, l'approche défensive ne semble pas réellement convenir. Si la reconnaissance des Etats n'a pas toujours le même impact sur leur existence ou sur leur fonctionnement en droit, comme la pratique semble l'indiquer, il faut envisager un cadre différent. Une telle alternative a récemment été proposée par Frost, qui postule qu'il ne faut pas analyser la reconnaissance dans une perspective dichotomique et défensive, mais avec les nuances propres à toute initiation. A ce point de vue, la reconnaissance implique un engagement mutuel en vue d'une initiation aux pratiques et aux rituels de la condition d'Etat³³².

Cette approche de la reconnaissance pourrait éviter les pièges des théories constitutive et déclarative, et fournir un début d'explication au fait qu'en matière de succession d'Etats, il existe une telle préférence pour les règlements ou accords amiables. Car que sont les règlements amiables, en matière de succession, sinon l'introduction de nouvelles entités dans les affaires courantes des Etats? Il est encore trop tôt pour se prononcer sur la question. Notons simplement que l'étude de la pratique des Etats continue de servir d'élément essentiel tant dans la définition des règles internationales que dans la constitution de la théorie juridique internationale. C'est pourquoi l'intérêt des exemples de la pratique des Etats recueillis par le Cahdi peut à juste titre être qualifié d'incalculable

331. Les documents ne permettent pas de déterminer si l'absence de reconnaissance pourrait constituer un obstacle dans le règlement judiciaire de questions de succession.

332. Mervyn Frost, *Ethics in international relations: a constitutive theory* (Cambridge 1996), notamment les pages 153 à 155.

ANNEXES DOCUMENTAIRES

(Textes tirés du Projet Pilote)