

# ÉTAT – RECONNAISSANCE – QUESTIONS TERRITORIALES – SUCCESSION D'ÉTAT – MINORITÉS

## LA SUCCESSION D'ÉTATS EN MATIÈRE DE TRAITÉS ET LES ÉTATS NOUVEAUX (ISSUS DE L'EX-YOUGOSLAVIE)

VLADIMIR-DJURO DEGAN

### I. – LA CONTINUITÉ ET LA DISCONTINUITÉ

La dissolution de trois fédérations multiethniques en Europe en 1991 et 1992 a provoqué de nombreux effets politiques, géostratégiques et autres. Comme en Europe est probablement concentré le plus grand nombre de juristes internationaux, les effets juridiques de ces événements de dissolution sont devenus l'objet d'un plus grand nombre d'analyses que pendant toute la période de la décolonisation qui l'a précédée.

Les deux conventions de codification et de développement progressif sur la succession d'Etats – celle de 1978 et celle de 1983 – ne sont pas entrées en vigueur avant ces événements (1). Ni l'une, ni l'autre, n'est toujours en vigueur, bien que pour celle de 1978 manque un seul instrument de ratification ou d'adhésion.

Ces événements ont suscité de nombreux problèmes en matière de succession d'Etats qui auparavant n'étaient peut-être pas tellement visibles.

Commençons avec l'explication de ce phénomène même. Sous le terme « succession d'Etats » on pourrait facilement comprendre un ensemble ou même, un système de règles juridiques, régissant les conséquences des mutations territoriales. Cependant pour les différentes causes qui seront débattues ici, il n'existe pas encore un tel système complet de règles juridiques, même *de lege ferenda*.

Il est donc plus précis de dire que la succession d'Etats est une *situation* (ou une nouvelle situation) à laquelle s'appliquent les règles déjà existantes

---

(\*) Vladimir-Djuro DEGAN. Professeur à la Faculté de Droit de Rijeka. Directeur de l'Institut adriatique de l'Académie Croate des Sciences et des Beaux-Arts de Zagreb. Membre de l'Institut de Droit international.

(1) Il s'agit de la Convention de Vienne sur la succession d'Etats en matière de traités du 23 août 1978, et de la Convention de Vienne sur la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat du 8 avril 1983. On les citera ci-après comme « Convention de 1978 » et « Convention de 1983 ».

du droit international général. Ce droit général est d'ailleurs trop pauvre en règles spécifiques pour résoudre d'avance les problèmes de succession d'États qui peuvent surgir dans la pratique.

Il ne faut jamais perdre de vue que cette situation de la succession d'États ne se borne nullement à la seule matière des traités, ou à celle de la répartition des biens, archives et dettes d'État, qui sont l'objet des deux Conventions de Vienne précitées. Il y a ici bien d'autres domaines qui sont compris et qu'il faut résoudre, tels que la nationalité des habitants des territoires transférés d'une souveraineté à une autre, leurs droits acquis, les contrats et dettes privées, la succession aux actes administratifs, législatifs et juridictionnels de l'État prédécesseur, ainsi que la succession dans les organisations internationales.

Tous les termes en usage par rapport à cette situation complexe doivent nécessairement couvrir cette diversité. Autrement, les confusions seraient faciles à apparaître.

Après l'adoption des deux Conventions de Vienne, la doctrine a généralement admis la définition de ce terme telle qu'inscrite dans ces deux instruments. Ainsi, l'expression « succession d'États », « s'entend de la substitution d'un État à un autre dans la responsabilité des relations internationales d'un territoire ».

Cette définition a eu en vue d'abord la succession en matière de traités. Elle comporte certaines limites qui ne sont pas pleinement réalisées dans le texte même de la Convention de 1978 (2). Elle est ensuite reprise comme telle dans la Convention de 1983, mais peut-être ne couvre pas tous les problèmes surgissant d'une situation de succession d'États.

Ce qui est hors de doute est que cette définition comprend des changements territoriaux qui sont au cœur de toute succession d'États (3). Les deux Conventions ont bien distingué sur ce sujet « l'État prédécesseur » et « l'État successeur », qui sont identifiables dans toutes ces situations.

\*\*

Pour plusieurs raisons peu de règles coutumières du droit international général sont apparues, pour régir les problèmes spécifiques de la succession d'États. Presque toutes ces règles, qui se sont suffisamment généralisées dans la pratique antérieure, et pour lesquelles on pourrait prétendre qu'elles ont été « acceptées comme étant le droit » (*communis opinio juris*), sont de *jus dispositivum*. La majorité d'entre elles visent les différents accords des parties intéressées. Mais cela signifie qu'à défaut d'un accord spécifique, elles s'imposent aux parties comme toutes les autres règles juridiques, sous condition bien entendu qu'elles soient du droit positif.

---

(2) Dans le Commentaire de la Commission du Droit international de son projet d'articles on trouve sa tâche ainsi définie : « ... dans quelle mesure des traités conclus antérieurement et applicables à un territoire donné restent applicables après qu'il s'est produit un changement de souveraineté sur ce territoire... », *cf.*, *Annuaire de la Commission du Droit international 1974*, volume II, première partie, p. 169, para. 32 ; de la définition proposée sont exclues : « ... toutes les questions relatives aux droits et obligations en tant que conséquences juridiques accessoires de ce changement... », *ibid.*, p. 172, para. 50.

(3) Dans ce même sens la Chambre de la Cour internationale de Justice a dit que : « ... La succession d'États est l'une des manières dont la souveraineté se transmet d'un État à un autre... ». *Cf.* l'arrêt du 11 septembre 1992 dans le *Différend frontalier* (El Salvador/Honduras ; Nicaragua intervenant), *CIJ Recueil 1992*, p. 598, para. 399.

Les différents types de mutations territoriales peuvent créer des situations nouvelles très diverses, qui exigent des solutions différentes. Dans certaines situations l'Etat prédécesseur préserve ses existence et identité, mais l'étendue de son territoire est réduite (cas de transfert d'une partie du territoire à un autre Etat, ou de séparation et de création sur partie de son territoire d'un ou plusieurs Etats nouveaux). Dans les autres cas l'Etat prédécesseur disparaît (association, unification, partage ou dissolution).

En revanche, dans certaines situations c'est l'Etat successeur qui augmente son territoire, tout en sauvegardant son identité (transfert ou association en sa faveur, ou partage d'un autre Etat) (4). Dans certains de ces cas, sur le territoire d'un ou de plusieurs Etats prédécesseurs qui continuent ou disparaissent, un ou plusieurs nouveaux Etats (Etats successeurs) apparaissent (par unification en un Etat, séparation, ou dissolution d'un Etat) (5).

La préservation de l'identité de l'Etat prédécesseur peut être d'importance dans la succession aux traités et aux dettes extérieures. Mais même ces situations ne sont pas susceptibles de solutions simples et uniformes.

Par contre, lorsqu'il s'agit de la répartition de biens, archives et dettes de l'Etat prédécesseur, il n'est pas décisif de savoir si l'Etat prédécesseur subsiste et continue son existence (en cas de séparation) ou s'il disparaît totalement (en cas de sa dissolution). Pour les deux situations, la Convention de 1983 prévoit dans ses articles 17, 18, 30, 31, 40 et 41 les mêmes règles de base. Cela veut dire que dans toutes ces situations une répartition des biens, archives et dettes de l'Etat prédécesseur doit avoir lieu sur la base de principes qui sont à peu près les mêmes (6).

Quant à l'apparition possible d'autres solutions uniformes, la situation est bien différente. Ainsi en matière de biens, archives et dettes d'Etat, la Convention de 1983 impose une règle qui est la seule applicable au cas d'unification d'Etats. En vertu des articles 16, 29 et 39 de cette Convention, les biens, les archives et la dette de l'Etat prédécesseur (ou des Etats prédécesseurs) passent en leur totalité à l'Etat successeur. Il n'y a pas d'exceptions à cette simple règle, ce qui est rare dans cette matière. Cette règle est applicable *mutatis mutandis* en cas d'absorption d'un Etat par un autre (par exemple l'association en 1990 de la RDA à la RFA).

Une telle solution simple n'est pas applicable dans les mêmes situations d'unification et d'association en matière de succession de traités. Ainsi, sur la base d'une certaine pratique précédente (conséquences de la création en 1958 de la République arabe unie), la Convention de 1978 dispose dans son article 31 que tout traité qui, à la date de la succession d'Etats est en vigueur à l'égard d'un quelconque de ces Etats, reste en vigueur à l'égard de l'Etat successeur. Mais en principe ces traités ne s'appliquent qu'à l'égard

---

(4) La situation du partage complet du territoire d'un Etat souverain entre ses voisins et sa disparition totale à l'exemple du troisième partage de la Pologne en 1775 entre l'Autriche, la Prusse et la Russie, est aujourd'hui difficile à imaginer.

(5) Voir une explication de ces situations plus détaillée V.D. DEGAN : « State Succession – Especially in Respect of State Property and Debts », *The Finnish Yearbook of International Law* 1993, pp. 131-136.

(6) La distinction traditionnelle entre la « succession universelle ou totale » (en cas de disparition de l'Etat prédécesseur) et celle « partielle » (en cas de sa survivance), a en vue le sort de l'Etat prédécesseur, mais ne tient pas suffisamment compte dans les mutations territoriales de l'apparition ou de la non-apparition des Etats nouveaux, ni du sort des autres Etats successeurs. Dans l'usage de ces termes une confusion est introduite puisque par « succession universelle » certains auteurs entendent la continuité totale des droits et obligations d'un Etat successeur, même en cas où l'Etat prédécesseur a survécu.

de la partie du territoire de l'Etat successeur dans laquelle ils étaient en vigueur à cette date.

Cet état de choses a été bien conçu dans la sentence arbitrale du 4 août 1956 concernant l'*Affaire relative à la concession des phares de l'Empire ottoman* (France/Grèce) :

« Il se peut qu'une solution parfaitement adéquate aux éléments essentiels d'une hypothèse déterminée se révèle tout à fait inadéquate à ceux d'une autre. Il est impossible de formuler une solution générale et identique pour toutes les hypothèses imaginables de succession territoriale et toute tentative de formuler une telle solution identique doit sérieusement échouer sur l'extrême diversité des cas d'espèce... » (7)

\*

\*\*

Toute mutation territoriale provoque une situation de succession d'Etats. En sens contraire, les changements de gouvernement même profonds à l'intérieur des frontières existantes d'un Etat n'ont pas de pareilles conséquences. Ainsi, l'introduction de la démocratie parlementaire et multipartite en Pologne, Hongrie, Roumanie, Bulgarie, Albanie et Mongolie n'a pas suscité de tels problèmes. En revanche la dissolution de l'URSS, de la Yougoslavie et la Tchéco-Slovaquie, ainsi que l'association de la RDA à la RFA, ont toutes créé des situations de succession d'Etats, bien que les mobiles des uns et des autres de ces changements politiques aient été les mêmes.

En cette matière certaines théories, ou plutôt leur interprétation dénaturée, ont introduit des confusions. Ce sont celles qui insistent sur la « continuité » des Etats comme une chose qui est radicalement différente de la « succession », et qui même l'exclut. Pour certains partisans de ces idées la continuité, la succession et la discontinuité (ou la « non-succession »), sont des questions de degré (8).

Ces thèses ne sont pas peut-être tout à fait inexactes lorsqu'il s'agit de la succession en matière des seuls traités. Mais lorsque les conséquences extrêmes de ces thèses s'élargissent à la succession des biens et archives d'Etat, on arrive à des solutions incompatibles avec le principe de l'égalité souveraine de tous les Etats, ainsi que de celui de l'égalité des droits et des devoirs entre les Etats au regard du droit international dans tout processus de succession (9).

Ce malentendu a probablement surgi de certaines conclusions de D.P. O'Connell. Dans sa revue perspicace et critique des théories de la succession d'Etats, notamment du XIX<sup>e</sup> siècle et en se basant sur les changements territoriaux de cette époque, il a réparti toutes ces théories en deux groupes : celles sur la « continuité », et celles dites négatives.

En vue de surmonter certaines conséquences doctrinales néfastes des théories négatives qu'on appelle aujourd'hui la doctrine de la « table rase », O'Connell a plaidé pour une certaine « continuité » des Etats successeurs dans le système juridique interne de l'Etat prédécesseur. Cela implique que

(7) *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XII, pp. 197-198.

(8) C'est la position par exemple de Malcolm N. SHAW : « State Succession Revisited, » *The Finnish Yearbook of International Law* 1994, notamment pp. 36-37 et 41. Cet auteur envisage les problèmes de changements territoriaux sous l'angle de la préservation de la qualité de l'Etat (*statehood*) de l'Etat prédécesseur et de sa continuité en droit, notamment de l'aspect de l'effectivité des Etats successeurs apparus et de leur reconnaissance internationale.

(9) Ce dernier principe est affirmé dans l'Avis n° 9 de la Commission d'Arbitrage de la Conférence pour la paix en Yougoslavie du 4 juillet 1992.

même tous les Etats successeurs d'un Etat prédécesseur disparu sont ses «continueurs», notamment dans le plein respect des droits acquis des individus et en ce qui concerne la dette d'Etat (10).

Donc, si nous avons bien compris cette doctrine de la «continuité», les dominions britanniques sont continueurs de l'ordre juridique interne de l'Empire britannique. On pourrait conclure la même chose pour les anciens Etats fédérés de la Yougoslavie, de l'URSS ou de la Tchéco-Slovaquie, sans égard au fait si certains de ces trois Etats prédécesseurs continuent d'exister ou non.

Le terme «continuité» est devenu une source de malentendus dans les autres écrits. Tantôt on l'utilise à l'égard des traités dont une partie est l'Etat prédécesseur dans le sens que la qualité de parties à ces traités s'étend automatiquement à un ou à plusieurs de ses Etats successeurs. Tantôt on l'utilise à l'égard d'un Etat successeur lui-même qui «continue» d'être le titulaire de l'ensemble des droits et obligations de l'Etat prédécesseur. Les deux notions ne sont nullement identiques, bien que la première puisse trouver sa place dans les écrits sur la succession aux traités, pas la seconde.

Cette confusion pourrait probablement être évitée par une distinction plus précise avec l'identité dans la personnalité internationale d'un Etat. Outre les changements de gouvernement à l'intérieur des frontières existantes d'un Etat, il y a des changements territoriaux qui n'affectent point l'identité d'un ou de plusieurs Etats, tout en créant des situations de succession d'Etats.

En cas de transfert d'une partie du territoire d'un Etat à un autre par cession, la personnalité internationale (l'identité) ni de l'Etat prédécesseur ni de l'Etat successeur n'est affectée. Egalement, par la perte de leurs possessions d'outre mer et création d'un grand nombre des «Etats nouvellement indépendants», l'identité du Royaume-Uni, de la France, des Pays-Bas, de la Belgique et du Portugal est restée la même. Il en a de même été pour l'association de la RDA à la RFA. L'identité de l'Etat successeur est restée la même, mais l'Etat prédécesseur a disparu.

Contrairement à ce que certains prétendent, la préservation de l'identité n'a pas empêché l'apparition des problèmes de succession d'Etats surgissant de changements territoriaux. L'espace de la validité territoriale des traités d'un tel Etat a été soit amoindrie soit accrue, mais les autres problèmes à résoudre par rapport au territoire en question sont les mêmes que dans l'hypothèse de la disparition totale de l'Etat prédécesseur (11).

A notre avis le terme «continuité» devrait être réservé aux situations où l'identité de l'Etat prédécesseur ou successeur est pour diverses raisons mise en doute ou contestée. C'est par exemple la situation de la RFA et de la RDA par rapport au Troisième Reich allemand jusqu'à sa fin en 1945.

De même le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes a généralement été considéré comme continueur de la Serbie par rapport à tous les traités conclus par celle-ci avant 1918, et non pas par rapport aux traités conclus auparavant soit par le Monténégro ou l'Empire des Habsbourg. Certaines

(10) Cf., D.P. O'CONNELL : *State Succession in Municipal and International Law*, volume I, Cambridge 1967, pp. 32-33.

(11) Il est donc totalement erroné de prétendre que par l'extension territoriale de l'Etat successeur au détriment de l'Etat prédécesseur les problèmes de nationalité et des droits acquis des populations du territoire cédé n'apparaissent pas simplement puisque l'identité (ou dans cette hypothèse la «continuité») de ces deux Etats exclut une succession.

dispositions conventionnelles de l'époque indiquent néanmoins qu'il s'agissait d'un Etat nouveau (12).

La Fédération de Russie a expressément reconnu à plusieurs reprises en 1991 le fait que l'URSS avait cessé d'exister (13). Mais tous les Etats membres de la CEI et tous les Etats tiers ont reconnu sa continuité avec l'ancienne URSS en sa qualité de membre des organisations internationales, y compris sa qualité de membre permanent du Conseil de Sécurité des Nations Unies, ainsi que de la partie de tous les traités dont l'URSS a été partie.

Au lendemain de la première grande guerre, ce furent les créanciers étrangers qui ont voulu imposer à l'Autriche, à la Hongrie, à la Turquie et à l'URSS leur continuité avec les Etats prédécesseurs quant à leurs obligations. Mais ces Etats cependant prétendaient être les Etats nouveaux, égaux en droits avec les autres Etats successeurs de ces Empires. L'URSS a réclamé la discontinuité totale, en adoucissant quelque peu cette position rigide plus tard, quant à sa succession à certains traités de la Russie tsariste.

Cette situation a commencé à changer après qu'à l'Inde ait été reconnue en 1947 la qualité de Membre originaire des Nations Unies en tant que continuateur de l'ancienne Inde britannique, et que le Pakistan ait été admis à cette organisation comme Etat nouveau. Du point de vue strictement juridique c'était une décision politique, donc arbitraire. L'Inde a en conséquence « continué » toutes les obligations de l'Inde britannique. Quant au Pakistan, le Secrétaire général adjoint de l'ONU a recommandé qu'il « ... soit un nouvel Etat qui n'aura pas les droits et obligations conventionnels de l'ancien Etat et qui ne possédera évidemment pas la qualité de Membre des Nations Unies. » (14)

Les plus grandes absurdités surgissent lorsqu'un Etat prétend être « l'unique continuateur » ou « l'unique Etat successeur » de l'Etat prédécesseur, ce qui mène au même résultat.

Une telle prétention de la part de la République fédérale de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) a été rejetée par les organisations internationales et par la grande majorité des Etats tiers. Mais la RFY persiste sur cette position dans les négociations sur la succession de l'ancienne Fédération yougoslave qui n'existe plus. Elle veut saisir la place de l'ancienne RFSY dans les organisations internationales sans se soumettre à une procédure d'admission. Elle veut éviter d'assumer certaines nouvelles obligations qui ont été la condition de la reconnaissance internationale des autres Etats successeurs.

Notamment bien que la Slovénie, la Croatie et la Macédoine aient conclu des arrangements avec les créanciers étrangers et assumé le paiement d'une grande partie de la dette générale non-localisée de l'ancienne Fédération, la

---

(12) Cela provient du préambule du Traité de minorités de 1919 entre les Principales Puissances alliées et associées et le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes. En outre, son article 12 disposait que « ce nouvel Etat » était lié par les traités conclus avant 1914 entre les Etats alliés et la Serbie. Donc, dans ce cas-là, la « continuité » de l'Etat successeur en tant que partie à tous les traités conclus auparavant par l'Etat prédécesseur, n'a peut-être pas été identique avec l'identité dans la personnalité juridique de cet Etat qui a été dans tous les autres égards un Etat nouveau, comme par exemple la Tchécoslovaquie.

(13) Ce fût d'abord par l'Accord sur la fondation d'une Communauté des Etats indépendants (CEI) conclu à Minsk le 8 décembre 1991, et ensuite par la Déclaration d'Alma-Ata du 21 décembre 1991.

(14) Cf., *Annuaire de la Commission du Droit international 1974*, volume II, première partie, p. 218, para. 4.

RFY veut conserver pour elle tous les biens de cet Etat qui sont en sa possession, tout en promettant d'allouer *ex gratia* aux autres Etats successeurs une partie de ces biens en cas où ils acceptent sa définition des biens d'Etat. Ici sont compris entre autres la totalité des locaux diplomatiques et consulaires à l'étranger et toutes les archives de l'ancienne fédération (15).

La position de la Fédération de Russie sur ce sujet a été beaucoup plus équilibrée. Par un accord avec tous les Etats membres de la CEI autres que l'Ukraine, elle a assumé l'obligation de payer la totalité de la dette étrangère de l'URSS. En contrepartie elle a pris avec leur assentiment tous ses actifs à l'étranger (16). Cet arrangement n'est cependant pas complet faute de son approbation par l'Ukraine et par l'ensemble des créanciers étrangers.

Le point de départ dans tout processus de succession d'Etats devrait être le même. C'est le respect du principe de l'égalité de droits et de devoirs entre les Etats au regard du droit international, sans égard aux prétentions des parties prenantes concernant leur « continuité » ou même sans égard au fait de savoir si l'Etat prédécesseur a vraiment préservé ou non son identité dans sa personnalité internationale. Ce principe ne devrait jamais être compromis sauf certaines situations imposées par la nature des choses, telles qu'au sujet de la succession aux traités multilatéraux de caractère restreint.

\*  
\*\*

Ce ne sont cependant pas seulement la variété des situations créées par les mutations territoriales ou les confusions terminologiques qui se reflètent dans les positions des Etats, qui se sont révélées comme des obstacles à la création d'un certain nombre de règles juridiques coutumières sur la succession d'Etats. Dans les situations égales ou comparables l'une à l'autre, la pratique des Etats a été très disparate.

Dans le commentaire du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités ce fait a été signalé de la manière suivante : « ... la Commission s'est efforcée de discerner de façon suffisamment nette dans quelle mesure la pratique des Etats exprime simplement une politique, et dans quelle mesure et sur quels points elle concrétise des droits ou des obligations juridiques. » (17) Même par cette méthode on ne trouve qu'un nombre très restreint de règles coutumières déjà prises dans ce domaine. Leur nombre est absolument insignifiant pour former un système complet de règles juridiques en vue d'offrir des solutions pour la plus grande partie des problèmes pratiques surgissant.

(15) Voir l'explication des réclamations de la RFY, – V. DEGAN : « Continuation et succession en matière de biens d'Etat et d'équipement collectif » dans Geneviève BURDEAU et Brigitte STERN (éd.) : *Dissolution, continuation et succession en Europe de l'Est – Succession d'Etats et relations économiques internationales*, CEDIN – Paris I, (Editions Montchrestien) 1994, notamment p. 278-279 et 285-290 ; « Problèmes de répartition des biens militaires de l'ancienne fédération yougoslave dans le cadre de la succession d'Etats », dans Hélène RUIZ FABRI et Pascal BONIFACE (éd.) : *Succession d'Etats en Europe de l'Est et avenir de la sécurité en Europe*, CEDIN – Paris XIII, (Editions Montchrestien) 1995, pp. 65-76.

(16) Voir Rein MÜLLERSON : « New Developments in the Former USSR and Yugoslavia », *Virginia Journal of International Law* 1993, No. 2, p. 308, n. 13.

(17) Cf., *Annuaire de la Commission du Droit international* 1974, volume II, première partie, p. 171, para. 46. Cependant la constatation suivante nous semble plus proche de la réalité : « La pratique internationale est d'ailleurs d'un faible secours en l'espèce, car elle est fréquemment obscure, fluide ou contradictoire et elle ne permet de dégager que des tendances ou des orientations, non des solutions certaines. » Charles ROUSSEAU : *Droit international public*, tome III, Paris 1977, p. 485.

L'élaboration des conventions de codification dans ce domaine a été donc une chance pour combler ces lacunes et pour proposer des règles générales de *lege ferenda* en vue de créer un ensemble adéquat de règles applicables au moins pour l'avenir.

La Commission du Droit international a largement compromis cette tâche en imposant délibérément une distinction rigide en droits et obligations entre les « États nouvellement indépendants » issus de la décolonisation et les autres États nouveaux surgis de leur séparation de l'État prédécesseur ou en conséquence de sa dissolution (18).

Pour les premiers États est adoptée la doctrine atténuée de la table rase. Pour les autres c'est le principe de la continuité des droits et obligations de l'État prédécesseur. On a dit, non sans raison, que : « ... le principe traditionnel selon lequel un 'nouvel État' aborde des relations conventionnelles avec une 'table rase' est plus aisément compatible avec celui de l'autodétermination. » (19)

La valeur de ce critère est assez relative. Il est vrai qu'il serait peut-être injuste d'imposer à un État nouvellement indépendant tous les traités conclus auparavant pour son territoire par la puissance administrante. Mais la majorité des ukrainiens et biélorusses diront qu'il n'y avait sur ce sujet pas de grandes différences avec les traités conclus auparavant par leurs Républiques soviétiques respectives qui ont été en même temps des États membres originaires des Nations Unies. Toutes les décisions importantes ont été prises, non à Kiev ou à Minsk, mais dans le Bureau politique du Parti communiste de l'Union soviétique à Moscou. Même dans les démocraties traditionnelles la politique extérieure est un domaine qui souvent échappe au contrôle des représentants du peuple dans les parlements.

Ce qui est décisif à cet égard est que même la Commission du Droit international a signalé dès 1974 que l'ère de la décolonisation a touché sa fin (20). Donc, des dispositions trop nombreuses et trop détaillées concernant les États nouvellement indépendants sont tombées en désuétude avant que la Convention de 1978 ne soit entrée en vigueur. De ce point de vue, particulièrement absurde nous semble à l'heure actuelle la disposition large de l'article 30 de cette Convention concernant les « États nouvellement indépendants formés de deux ou plusieurs territoires ». Où trouver aujourd'hui ces territoires dépendants afin de les unir dans un État nouveau, pour mettre l'article 30 en opération ?

Prenant tout cela en considération, le texte et l'économie de la Convention de 1983 semblent être assez bien faits. Des dispositions devenues obsolètes sont bien visibles dans son texte ; le reste de ses articles peut servir comme une base utile pour toutes sortes de négociations ou pour un règlement judiciaire dans la répartition des biens, archives et dettes d'État. En revanche à cet égard, le texte de la Convention de 1978 laisse à désirer.

---

(18) D'après l'article 2 (1, f) de la Convention de 1978, « l'expression « État nouvellement indépendant » s'entend d'un État successeur dont le territoire, immédiatement avant la date de la succession d'États, était un territoire dépendant dont l'État prédécesseur avait la responsabilité des relations internationales ».

(19) *Annuaire de la Commission du Droit international 1974*, volume II, première partie, p. 173, para. 58.

(20) *Ibid.*, p. 171, para. 46.

## II. – LA CONVENTION DE VIENNE DE 1978

Dans le domaine des traités plus que dans les autres domaines de la succession d'États, la position des États qui ont subi des changements territoriaux est importante.

L'État dont l'identité, c'est-à-dire la personnalité internationale, est restée intacte, soit qu'il s'agisse d'un État prédécesseur soit d'un État successeur, a le moins de problèmes dans cette matière. Sa qualité de membre des organisations internationales n'est contestée par personne. Il reste partie à la quasi-totalité des traités, y compris les traités bilatéraux. Cet État cesse seulement d'être partie aux traités qu'il a conclus auparavant à l'égard de la partie du territoire qu'il a perdu, s'il y en a. Cette règle a trouvé son expression dans l'article 34 (1), (b) de cette Convention.

Quant à la sphère de validité territoriale des autres traités qui restent en vigueur, à l'égard de ces États s'applique le principe de la «variabilité des limites territoriales des traités» (ou «*moving treaty-frontiers rule*»), principe qui a trouvé sa place dans l'article 15 de la Convention de 1978 (21). Ce principe correspond à celui de l'article 29 de la Convention de Vienne de 1969 (ci-après «la Convention de 1969»), en vertu duquel «... un traité lie chacune des Parties à l'égard de l'ensemble de son territoire».

Dans la position d'un État nouveau qui prétend à la continuité avec l'État prédécesseur – ou à sa pleine identité laquelle n'est généralement pas reconnue – de nombreux problèmes du caractère politique peuvent surgir. C'est la position aujourd'hui de la RFY. Cet État ne peut de sa part pas nier sa participation à la totalité des traités de l'État prédécesseur (22). Mais cette participation peut être contestée, notamment par les autres États parties à des traités bilatéraux ou à des traités multilatéraux de caractère restreint. En particulier son appartenance aux organisations internationales est refusée par les propres organes de celles-ci et par la majorité de leurs États membres.

En revanche, au cas où les États tiers veulent imposer contre son gré la continuité à un État successeur, c'est pour réclamer l'observation des obligations spécifiques des traités par l'État prédécesseur en tant que leur partie.

---

(21) Cet article prévoit à juste titre une exception : «... à moins qu'il ne ressorte du traité (de l'État successeur) ou qu'il ne soit par ailleurs établi que l'application du traité à ce territoire serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les obligations d'exécution du traité.» Cette exception peut toucher en particulier l'application de certains traités bilatéraux de l'État successeur.

(22) Ainsi dans l'affaire sur *Application de la Convention de génocide* (Bosnie-Herzégovine/Yougoslavie), la RFY n'a pas pu contester sa qualité d'État partie de la Convention en question. Dans son arrêt rendu le 11 juillet 1996, la Cour de La Haye a rejeté toutes les exceptions préliminaires avancées par la RFY et s'est proclamée compétente. Après avoir évoqué la déclaration de la RFY du 27 avril 1992 qui sera citée ci-dessous, la Cour a simplement observé : «... qu'il n'a pas été contesté que la Yougoslavie soit partie à la convention sur le génocide. Ainsi, la Yougoslavie était liée par les dispositions de la convention à la date du dépôt de la requête en la présente affaire, le 20 mars 1993.» Cf., *CIJ Recueil 1996*, para. 17. Pour la compétence de la Cour dans cette affaire il n'est pas nécessaire que la RFY soit partie à son Statut. Cette compétence existe en vertu de l'article 36 (1) du Statut de la Cour et sur la base de l'article IX de la Convention sur le génocide dont la RFY se considère comme partie. Exactement pour cette raison cet arrêt ne préjuge en rien la position de la RFY à l'ONU.

Dans l'hypothèse de la reconnaissance générale de la continuité d'un Etat successeur qui l'a lui-même accepté, sa position est la même que celle d'un Etat dont l'identité est restée intacte. Ceci est le cas aujourd'hui de la Fédération de Russie.

Mais sont toujours possibles les solutions ou les accords spécifiques causées par les changements de la situation géographique. Un Etat sans littoral peut devenir un Etat côtier ou riverain d'une rivière internationalisée. Un autre Etat peut perdre l'une de ces qualités : même si un tel Etat reste partie aux conventions sur le droit de la mer, ou aux traités sur l'internationalisation d'un fleuve, sa position est changée.

\*

\*\*

En matière de traités les plus grands problèmes surgissent quant aux Etats successeurs qui apparaissent comme des Etats nouveaux, qu'il s'agisse d'Etats nouvellement indépendants ou non. Par ces mots sont visés également les Etats nouveaux créés par l'unification de deux ou de plusieurs Etats prédécesseurs, qui auparavant étaient indépendants.

Un Etat nouveau ne peut réclamer sa succession qu'à l'égard des traités multilatéraux ou bilatéraux qui à la date de son accès à l'indépendance étaient en vigueur sur son territoire. Un tel Etat peut devenir partie à d'autres traités dont l'Etat prédécesseur n'avait pas été partie, mais par la procédure d'accession et non par voie de succession.

Quand on envisage les problèmes de la succession d'Etats en matière de traités on oublie parfois la vérité que tous les traités sont une source de droits et obligations pour toutes leurs parties. A l'égard de certaines conventions multilatérales, telles que celle sur le génocide, les obligations sont aussi *erga omnes*, donc envers la communauté internationale dans son ensemble (23). Parfois on considère la participation à certaines conventions de caractère universel comme un privilège ouvert aux Etats nouveaux.

Maintes conventions générales sont en même temps une source de règles coutumières du droit international général. Elles prévoient droits et imposent obligations à l'égard de tous les Etats. Donc, les Etats nouveaux sont titulaires de ces droits et obligations dès leur naissance.

La Convention de 1978 reconnaît ce fait dans son article 5, qui correspond en cette matière aux articles 38 et 43 de la Convention de Vienne de 1969. Mais cela ne vaut que pour les règles matérielles consacrées dans ces conventions, qui consistent soit en une codification soit en une cristallisation de certaines pratiques antérieures ou postérieures.

Les règles procédurales prévues dans ces conventions ne peuvent jamais se transformer en droit coutumier général, ce qui vise par exemple le droit de pétition des individus auprès d'organes internationaux, ou le règlement obligatoire des différends relatifs à leur interprétation, leur application ou leur exécution.

Aussi, notamment quant aux traités sur la protection des droits de l'homme, il est très important pour les populations des Etats nouveaux que leur pays y devienne obligé en tant que partie, sur la base des règles du

---

(23) Dans son arrêt du 5 février 1970 dans l'affaire *Barcelona Traction*, la Cour de La Haye a déclaré que : «... Vu l'importance des droits en cause, tous les Etats peuvent être considérés comme ayant un intérêt juridique à ce que ces droits soient protégés ; les obligations dont il s'agit sont des obligations *erga omnes*. » *CIJ Recueil 1970*, p. 32, para. 33.

droit des traités, dès leur accès à l'indépendance. Le caractère coutumier de leurs règles matérielles ne suffit pas.

Dans le domaine de la succession d'États en matière de traités s'impose, comme ailleurs, la répartition de tous les traités en trois grands groupes. La Commission du Droit international a évoqué cette répartition, mais elle ne l'a pas observée dans tous les articles qu'elle a élaborés. Ce sont : (a) les traités multilatéraux en général ; (b) les traités multilatéraux de caractère restreint ; (c) les traités bilatéraux (24).

A la première catégorie appartiennent, entre autres, toutes les conventions de codification et de développement progressif du droit international général. Il s'agit aussi de tous les autres traités ouverts à une participation universelle, sous certaines conditions prévues ou non dans leurs textes. L'objectif de ces traités est donc de rassembler le plus grand nombre possible d'États de toutes les parties du monde comme leurs parties.

La deuxième catégories de traités, bien distincte de la première, est visée dans l'article 20 (2) de la Convention de Vienne de 1969, qui concerne les réserves. Il y est prévu que :

« Lorsqu'il ressort du nombre restreint des États ayant participé à la négociation, ainsi que de l'objet et du but d'un traité, que l'application du traité dans son intégrité entre toutes les Parties est une condition essentielle du consentement de chacune d'elles à être liée par le traité, une réserve doit être acceptée par toutes les Parties. »

Ce qui vaut pour les réserves vaut aussi par voie de succession pour la participation des États nouveaux à cette catégorie de traités. La distinction entre ces deux groupes correspond *grosso modo* à la distinction établie par la doctrine classique entre les traités-lois et les traités-contrats.

Les traités constitutifs d'organisations internationales constituent une catégorie à part. L'article 4 (a) de la Convention de 1978 prévoit à juste titre qu'elle s'applique aux effets de la succession d'États, en ce qui concerne :

« a) tout traité qui est l'acte constitutif d'une organisation internationale, sous réserve des règles concernant l'acquisition de la qualité de membre et sous réserve de toute autre règle pertinente de l'organisation ; ... »

En effet, en cette matière il n'existe aucune règle générale sur la succession d'États. Dans tous les cas de succession dans les organisations internationales, ce qui est décisif est la volonté politique de la majorité des États membres représentés dans les organes compétents pour l'admission des nouveaux membres de l'organisation en question. Cela s'est révélé exact dans le cas de l'Inde et du Pakistan en 1947.

Il y a cependant des traités de caractère mixte. Certaines conventions de codification ont prévu l'établissement d'une organisation internationale (p.ex. l'Autorité selon la Convention des NU sur le droit de la mer de 1982), ou au moins de certains organes permanents dits « de contrôle », ou de conférences périodiques de leurs États parties.

La troisième catégorie – les traités bilatéraux – est spécifique. Par ces instruments internationaux plus que par les autres, leurs parties établissent un équilibre précis et minutieux de leurs droits et obligations réciproques.

En cas d'apparition d'un ou de plusieurs États sur le territoire de l'État prédécesseur, il est très difficile d'élargir ce rapport contractuel bilatéral aux

(24) Cf., *Annuaire de la Commission du Droit international 1974*, volume II, première partie, p. 176, para. 72.

Etats nouveaux. L'Etat nouveau, ainsi que l'autre partie à un traité bilatéral, peuvent trouver nécessaire de renégocier ces rapports et de décider d'un commun accord de son avenir. Ils peuvent décider de substituer l'Etat nouveau comme partie à certains de ces traités, ce qui ne crée pas automatiquement les mêmes rapports avec l'Etat prédécesseur ou avec les autres Etats successeurs s'il y en a (25). Ils peuvent décider de remplacer un traité bilatéral par un nouvel arrangement, ou simplement de mettre fin au traité en question. Mais pour la décision de non-application d'un traité bilatéral, ou de la terminaison de son application après une période transitoire la volonté unilatérale de chacun des Etats intéressés suffit.

La pratique antérieure et contemporaine a montré qu'en vue d'éviter un *vacuum* juridique, les parties continuent d'appliquer à titre provisoire la majorité des traités bilatéraux, avant d'entamer des négociations sur leur sort. Ceci est bénéfique pour les intérêts de toutes les parties de ces traités.

L'exception à tout cela peut être certains traités bilatéraux ou multilatéraux sur les alliances politiques ou militaires, à savoir ceux d'assistance mutuelle, de garantie, de neutralité, etc. Quant à ces traités il peut être sûr d'emblée pour toutes les parties intéressées qu'ils prennent fin dès la proclamation de l'indépendance d'un Etat nouveau.

\*  
\*\*

Sous l'influence de doctrines opposées, les efforts de codification de cette partie du droit international ont flotté entre deux positions quelque peu contradictoires. La pratique antérieure très disparate en la matière a été peu utile pour trouver des solutions uniformes. Il a donc fallu émettre des positions nettement politiques.

Le respect de la souveraineté des Etats nouveaux a appelé à observer leur libre consentement sur leurs obligations futures. C'est le but avancé par la doctrine de la table rase. Mais les intérêts supérieurs de la communauté internationale dans son ensemble ont appelé à un respect continu de certaines conventions universelles. Ce double objectif est exprimé dans le texte des paragraphes suivants du préambule de la Convention de 1978 :

« *Considérant* que les principes du libre consentement, de la bonne foi et *pacta sunt servanda* sont universellement reconnus.

*Soulignant* que le respect constant des traités multilatéraux généraux qui portent sur la codification et le développement progressif du droit international et de ceux dont l'objet et le but intéressent la communauté internationale dans son ensemble est d'une importance particulière pour le renforcement de la paix et de la coopération internationale... »

Ni l'un ni l'autre de ces objectifs ne sont réalisables dans leurs conséquences extrêmes. Les conséquences de la doctrine de la table rase produiraient pour un Etat nouveau le *vacuum* juridique. Il devrait se soumettre à la procédure d'adhésion à tous les traités multilatéraux en vigueur, ainsi qu'à des négociations *ab nihilo* afin d'établir un nouveau réseau de rapports contractuels bilatéraux. Donc, les effets extrêmes de la table rase auraient pour conséquence une élimination de toute possibilité de succession aux traités pour ces Etats.

---

(25) Cette règle est prévue dans l'article 25 de la Convention de 1978, mais uniquement pour les Etats nouvellement indépendants.

Il est par contre bien évident que tous les Etats nouveaux sont très soucieux d'obtenir dans le plus court délai leur reconnaissance par d'autres Etats, d'être admis dans les organisations internationales et d'établir des relations bilatérales et multilatérales avec les autres Etats, notamment avec ceux qui sont leurs voisins.

L'imposition d'une succession automatique à certaines catégories de traités (ou leur « continuité automatique »), pourrait produire des problèmes avec les autres parties. Si ce principe était prévu par la convention sur la succession d'Etats, cela obligerait les Etats parties seulement et à condition que la convention soit entrée en vigueur. Tous les autres Etats pourraient contester une telle succession automatique aux traités auxquels ils sont aussi les parties. Cela pose donc un problème d'effet de la Convention de 1978 en tant que traité, ce qui sera discuté plus loin.

Cet obstacle juridique est quand même atténué quant aux conventions à participation universelle, qui prévoient une large adhésion à elles par les Etats non-contractants et non-parties. Le préambule cité de la Convention de 1978 se réfère justement à ces traités. Il existe donc une présomption que les parties à ces conventions ne s'opposeront pas à une succession automatique, ou à une succession optionnelle par notification par les Etats nouveaux. Ceci malgré le fait que la grande majorité de celles-ci ne prévoient pas des dispositions expresses concernant la participation d'un Etat successeur (article 10 de la Convention de 1978).

La Convention de 1978 a ainsi prévu deux groupes de dispositions régissant la succession des Etats nouveaux aux traités. Les unes sont applicables aux Etats nouvellement indépendants, les autres aux situations de séparation.

Les règles du premier groupe sont plus détaillées et plus élaborées que celles de l'autre. Mais, comme on l'a souligné, il n'y a presque plus de chances qu'elles soient mises en opération. Il n'est point sûr que les peu nombreux territoires non-autonomes qui subsistent toujours, comme Porto Rico ou Gibraltar, se proclameront indépendants. Il faut néanmoins évoquer ces dispositions afin de les comparer avec celles de l'autre groupe.

En vertu de l'article 17 (1), un Etat nouvellement indépendant

« ... peut, par une notification de succession, établir sa qualité de partie à tout traité multilatéral, qui, à la date de la succession d'Etats, était en vigueur à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats. »

D'après son paragraphe 2 cette règle ne s'applique pas « s'il ressort du traité ou s'il est par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'Etat nouvellement indépendant serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité ».

Une autre exception à la règle ci-dessus citée concerne les traités multilatéraux restreints. Le paragraphe 3 est libellé dans le même sens que l'article 20 (2) ci-dessus cité de la Convention de Vienne de 1969.

Enfin, selon l'article 24, la succession aux traités bilatéraux doit être expressément convenue, ou doit résulter d'une conduite postérieure de deux parties.

D'autre part, l'article 34 est consacré aux situations de succession d'Etats en cas de séparation des parties d'un Etat. Il prévoit ce qui suit :

« 1. Lorsqu'une partie ou des parties du territoire d'un Etat s'en séparent pour former un ou plusieurs Etats, que l'Etat prédécesseur continue ou non d'exister :

a) tout traité en vigueur à la date de la succession d'États à l'égard de l'ensemble du territoire de l'Etat prédécesseur reste en vigueur à l'égard de chaque Etat successeur ainsi formé; ... (26).

2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas :

a) si les Etats intéressés en conviennent autrement;

b) s'il ressort du traité ou s'il est par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'Etat successeur sera incompatible avec l'objet et le but du traité ou changeant radicalement les conditions d'exécution du traité.»

Dans cette disposition unique sont donc comprises les trois catégories de traités. Le sous-paragraphe a) du paragraphe 2 indique qu'il s'agit là d'une règle de *jus dispositivum* et non de *jus cogens*. Mais cela signifie, comme on l'a souligné, qu'à défaut d'un accord contraire de tous les Etats intéressés, le principe du paragraphe 1 est d'application.

Par le sous-paragraphe b) on a fait une exception à la règle de la succession automatique qui se rapporte aux traités multilatéraux de caractère restreint et à tous les traités bilatéraux. Cependant, cette qualification abstraite des exceptions pourrait elle-même être l'objet de différends dans son interprétation.

Il serait donc plus utile de prévoir une disposition à part pour les traités bilatéraux et suggérer leur application provisoire de façon à ce que les deux parties décident sur leur sort. Un texte analogue à l'article 24 suffirait à cette fin. Une telle disposition correspondrait à la pratique existante des Etats.

La règle de succession automatique des traités d'après l'article 34 (1) est confirmé dans l'article 38 (1). Son texte ne prévoit pas une notification obligatoire de succession en vertu de l'article 34. Mais, en 1978 ce principe n'a pas été une règle positive du droit international général.

On peut donc conclure que la Commission du Droit international, ainsi que la Conférence de Vienne de 1977 et 1978, n'ont point prévu les futures mutations territoriales, notamment en Europe. On a prescrit de larges et largement inutiles dispositions concernant les effets de la décolonisation. On a prescrit des règles concernant l'unification de plusieurs Etats en un Etat nouveau, tout en ignorant les situations d'association ou d'absorption d'un Etat par un autre, exactement ce qui s'est produit avec la République Démocratique Allemande.

Du point de vue de la technique juridique, le texte de la Convention de 1978 est très inférieur à celui de la Convention de Vienne de 1969, bien que les deux devraient former un ensemble.

Tout d'abord, ce texte gagnerait en qualité dans son ensemble si ses dispositions respectives étaient réparties selon les trois grands groupes de traités : traités multilatéraux en général, traités multilatéraux de caractère restreint, et traités bilatéraux.

Dans l'exemple suscité du paragraphe 2 de l'article 34, on a prévu des dispositions comportant la description de situations abstraites là où il aurait fallu prévoir des situations très concrètes.

---

(26) Le sous-paragraphe b) vise les peu nombreux traités conclus pour le territoire qui s'est séparé et est devenu l'Etat successeur. Il prévoit que : « tout traité en vigueur à la date de la succession d'États à l'égard uniquement de la partie du territoire de l'Etat prédécesseur qui est devenu un Etat successeur reste en vigueur à l'égard de cet Etat successeur seul ».

Le texte est d'une manière générale trop chargé d'autres dispositions inutiles qui se répètent. Ce sont, entre autres, celles concernant la participation à des traités qui ne sont pas entrés en vigueur (articles 18, 30, 32, 36), ou aux traités sous réserve de ratification d'acceptation ou d'approbation (articles 19, 33, 37). On aurait pu prévoir une simple disposition sur ce sujet en se référant aux principes pertinents de la Convention de 1969. Il en est de même avec les dispositions concernant les réserves (article 20) et notification de la succession (articles 22 et 38). Certaines dispositions ne nous semblent pas nécessaires, vu que la matière est déjà réglée par les principes de la Convention de 1969 (par exemple les articles 27 à 29 concernant l'application provisoire des traités).

A l'égard de principes qui sont bien établis, par exemple ceux sur les effets des accords sur la dévolution d'obligations d'un Etat prédécesseur envers un Etat successeur et ceux sur les déclarations unilatérales par l'Etat successeur à cette fin, au lieu des textes compliqués dans les articles 8 et 9, on aurait pu prévoir une disposition simple et claire, dans le sens que ces instruments n'obligent pas comme tels les autres parties aux traités ou les autres Etats successeurs.

Quant à la codification du droit existant, c'est-à-dire de ce qui n'est pas une simple application des règles du droit des traités déjà codifiées, le plus valable nous semble l'article 11 concernant le régime des frontières. Il prévoit que : « Une succession d'Etats ne porte pas atteinte en tant que telle : – a) à une frontière établie par un traité ; ni – b) aux obligations et droits établis par un traité et se rapportant au régime d'une frontière. »

Ce principe est abondamment confirmé dans la jurisprudence internationale. Dans le même sens l'article 62 (2) (b) de la Convention de Vienne de 1969 dispose qu'un changement fondamental de circonstances ne peut pas être invoqué comme motif pour mettre fin à un traité établissant une frontière. Donc, les frontières établies par les traités avec les Etats tiers ne sont pas affectées par la succession d'Etats. Ce principe n'est quand même pas une règle du *jus cogens*, puisque les frontières peuvent être modifiées à tout moment, conformément au droit international, par accord libre et mutuel des Etats respectifs.

L'article 12 pose le même principe concernant les régimes territoriaux autres que ceux de frontières, à l'exception de traités établissant des bases militaires étrangères. Dans le commentaire de cet article on lit qu'il s'agit de grands problèmes comme le droit de passage sur les voies d'eau internationales ou sur le territoire d'un autre Etat, l'utilisation des fleuves internationaux, la démilitarisation ou la neutralisation de tel ou tel lieu, etc. (27). Le texte du paragraphe 2 se rapporte aux régimes objectifs créés par les traités (28).

Etant donné que la Convention de Vienne de 1969 ne contient aucune règle expresse sur les régimes objectifs, c'est évidemment un progrès dans la tentative de codifier cette matière. Mais le texte abstrait de l'article 12 est peu utile pour distinguer clairement la catégorie des traités qui sont affectés par une succession d'Etats de ceux qui ne le sont pas (29).

(27) Cf., *Annuaire de la Commission du Droit international 1974*, volume II, première partie, p. 202, para. 1.

(28) *Ibid.*, p. 212, para. 39.

(29) Il est néanmoins difficile de s'accorder avec l'avis de Ian BROWNLIE : *Principles of Public International Law*, Fourth Edition, Oxford 1990, p. 668, qu'il y a peu de preuves de l'existence d'un tel principe ou pratique, puisqu'une grande partie de la pratique sur ce sujet est équivoque et peut se baser sur l'acquiescement, et ensuite, parce que cette catégorie de traités est difficile à définir.

Dans son ensemble, sauf certaines dispositions, le texte de la Convention de 1978 ressemble à une mauvaise épreuve écrite d'un étudiant en droit de troisième cycle.

\*  
\*\*

L'innovation la plus valable de la Convention de 1978, c'est-à-dire sa règle *de lege ferenda*, nous semble le principe de la succession automatique des traités multilatéraux (sauf ceux de caractère restreint) à l'égard de tous les États nouveaux autres que les États nouvellement indépendants.

Il n'y a cependant aucune chance pour que ce principe, prescrit dans l'article 34, trouve son application en tant que règle du droit conventionnel. Pour obtenir son plein effet sur cette base, il serait nécessaire que la quasi-totalité des États du monde deviennent parties à la Convention de 1978. La nécessité de seulement quinze instruments de ratification ou d'adhésion pour son entrée en vigueur, nous semble avoir été arbitrairement prescrite dans son article 49. Donc, le sort de ce principe, et de ses effets bénéfiques, dépend de sa transformation rapide en une nouvelle règle coutumière du droit international général.

La disposition concernant la notification optionnelle de succession – prévue comme un privilège pour les États nouvellement indépendants – implique un droit de choisir. Un État peut par son abstention de notifier certaines conventions se soustraire à leur caractère obligatoires, y compris les conventions sur la protection des droits de l'homme. Par contre, par l'opération de la règle de succession automatique, tous les États successeurs d'un État prédécesseur succèdent aux mêmes obligations, dès leur accès à l'indépendance. Les individus et les différents groupes ethniques seraient donc titulaires de la même protection dans tous les États successeurs.

De ce principe en tant que règle coutumière générale dépend même le sort de la Convention de 1983 en tant que traité. Cette Convention réglemente les problèmes de la succession – c'est-à-dire de répartition – des biens, archives et dettes de l'État prédécesseur. Les intérêts matériels des parties sont ici plus engagés que dans la succession aux traités bilatéraux par exemple, ce qui ne peut par régler leurs rapports réciproques. Ces États doivent en tout cas conclure entre eux de nouveaux traités bilatéraux pour régler tous leurs problèmes.

A la différence des dispositions de la Convention de 1978, les règles matérielles de la Convention de 1983 prévues pour les situations de séparation ou de dissolution ne s'appliquent qu'aux rapports des États successeurs et de l'État prédécesseur y compris si celui-ci continue d'exister. Les États tiers ne sont pas engagés dans ces rapports, sauf les États créanciers en ce qui concerne le partage de la dette de l'État prédécesseur. En cas du transfert d'une partie du territoire de l'État prédécesseur à l'État successeur la succession ne concerne ces deux États qu'en tant que voisins.

Le nombre de quinze instruments de ratification pour l'entrée en vigueur de la Convention de 1983 nous semble également arbitraire, mais dans le sens contraire. Cette Convention aurait pleins effets en tant que traité si un seul État prédécesseur, qui a subi des changements territoriaux y était partie à la date de la succession d'États. Les États successeurs issus de séparation ou de dissolution, n'ont pas pu y être parties avant leur accès à l'indépendance, donc avant ces événements. En cas de transfert de territoire, il suffit qu'elle oblige les deux États voisins respectifs.

L'expérience de la succession de l'ancienne Fédération yougoslave a montré les abus possibles lorsque les règles matérielles de cette Convention, qui sont en majorité de *jus dispositivum*, s'appliquent en tant que règles coutumières du droit général.

L'unique chance pour que cette Convention importante de 1983 ait de pleins effets une fois qu'elle entrera en vigueur, est que dès le moment de la succession d'Etats par une succession automatique, tous les Etats successeurs soient ses parties *ipso jure*. Au cas où chacun de ces Etats a la liberté de notifier la succession, il peut unilatéralement rompre ce rapport conventionnel et la Convention perd sa raison d'être en tant que telle.

### III. – LES PRINCIPES DE LA CONVENTION DE 1978 À L'ÉPREUVE

Après l'adoption de la Convention de 1978 il n'y eut jusqu'en 1990 presque aucun changement territorial important. Cette année-là, la République arabe du Yémen et la République démocratique et populaire du Yémen constituèrent un Etat nouveau : la République du Yémen. En 1993 l'Erythrée se sépara de l'Ethiopie et après les élections libres de 1994 la Namibie accéda finalement à sa pleine indépendance. Mais les événements qui suivirent la chute du mur de Berlin en 1989 ont, par leur importance et par le nombre des Etats affectés, dépassé tous ces changements. Ils ont été la première occasion de la mise en œuvre des principes consacrés dans la Convention de Vienne de 1978.

Tous les Etats issus de la dissolution des trois fédérations communistes ont adopté le principe de la succession automatique de tous les traités de l'Etat prédécesseur, ne faisant même aucune réserve quant aux traités bilatéraux ni aux traités multilatéraux de caractère restreint. Aucun de ces pays n'a prétendu être un Etat nouvellement indépendant (30). Donc, l'article 34 de la Convention de 1978 les a conduits à assumer cette obligation, en estimant qu'il s'agissait déjà d'une règle du droit international positif.

Ainsi la Déclaration d'Alma Ata du 21 décembre 1991 a prescrit que :

« Les Etats participants à la Communauté (des Etats indépendants) garantiront conformément à leurs procédures constitutionnelles l'exécution des obligations internationales découlant des traités et accords de l'ancienne Union des RSS. »

L'exception à cet égard a été du fait des trois Etats baltes qui se considèrent, non pas comme des Etats nouveaux ni même des successeurs de l'ex-Union soviétique, mais des Etats déjà existants, rétablissant en 1991 leur souveraineté telle qu'elle a existé jusqu'en 1940, après une période d'occupation illégale. Cette position exclut la succession aux traités de l'URSS (31).

(30) A cet égard la Commission du Droit international a proposé dans son projet d'article 33 le texte suivant : « 3. Nonobstant le paragraphe 1, si une partie du territoire d'un Etat s'en sépare et devient un Etat dans les circonstances qui présentent essentiellement les mêmes caractères que celles qui existent en cas de formation d'un Etat nouvellement indépendant, l'Etat successeur est considéré à tous égards comme l'Etat nouvellement indépendant aux fins des présents articles. » Ce texte n'a pas été adopté à la Conférence de Vienne en 1977 et 1978.

(31) En pratique ces trois Etats ont refusé en bloc les conventions multilatérales conclues par l'ancienne Union soviétique. Il est intéressant que certains traités bilatéraux avec les Etats voisins comme la Finlande et la Pologne soient néanmoins maintenus en application provisoire jusqu'à la conclusion d'accords nouveaux.

Les Etats successeurs de l'ex-Yougoslavie ont fait des déclarations sur ce sujet à l'occasion de leur proclamation d'indépendance. Ainsi, en vertu de la Décision constitutionnelle sur la souveraineté et l'indépendance de la République de Croatie, datée du 25 juin 1991, il est prévu que :

« III. Les traités internationaux conclus par la RSFY ou auxquels celle-ci a adhéré seront appliqués dans la République de Croatie pourvu qu'ils ne soient pas incompatibles avec la Constitution et l'ordre juridique de Croatie, en suivant les règles du droit international sur la succession d'États en matière de traités. » (32)

L'exception prévue porte sur les anciens traités politiques ou militaires. Mais vu que l'ex-Yougoslavie a poursuivi une politique de non-alignement, il n'y avait pas d'engagements de cette sorte en force à la date de la succession d'États (33). C'est pourquoi, après l'expiration du délai de suspension de cette Déclaration de trois mois, le Parlement croate a pu déclarer dans l'une de ses conclusions du 8 octobre 1991, que :

« 6. Conformément aux règles du droit international la République de Croatie s'oblige vis-à-vis des autres Etats et organisations à respecter en totalité les droits et les obligations de l'ancienne RSFY, dans leur partie se rapportant à la République de Croatie. » (34)

Cette dernière conclusion concerne donc non pas seulement les obligations des traités *stricto sensu*, mais même celles du droit coutumier ou des principes généraux de droit.

Ensuite, en vertu de leur acceptation de certains actes de la Communauté européenne comme condition de leur reconnaissance par ses douze Etats membres, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la Macédoine et la Slovénie ont pris en charge, par des actes unilatéraux, les obligations de maintes conventions et autres instruments internationaux concernant la protection des droits de l'homme et des minorités. Outre les traités auxquels l'ex-Yougoslavie était partie, il s'agissait par exemple des obligations de la Convention européenne sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales de 1950 avec ses protocoles. Ceci avant même leur admission comme membres du Conseil de l'Europe (35).

La République fédérale de Yougoslavie (Serbie et Monténégro), qui s'est soustrait à la prise de ces obligations spéciales du fait de son manque de demande de reconnaissance en tant qu'Etat nouveau, a adopté le 27 avril 1992 une déclaration à l'occasion de l'adoption d'une nouvelle constitution. Dans cette déclaration il est dit entre autres que :

« 1. La République fédérale de Yougoslavie, assurant la continuité de l'Etat et de la personnalité juridique et politique internationale de la République fédérative socialiste de Yougoslavie, respectera strictement tous les engagements

(32) Cf., « *Narodne novine* » (Gazette officielle) n° 31/1991, p. 849.

(33) Une exception serait l'Alliance balkanique instituée par les traités d'Ankara de 1953 et de Bled de 1954 entre la Grèce, la Turquie et la Yougoslavie, qui est antérieure à la politique de non alignement. Bien qu'aucune des parties n'ait jamais dénoncé ces traités, ils sont devenus caducs par leur non-application, pratiquement à partir de 1956.

(34) « *Les conclusions du Parlement (Sabor) de la République de Croatie du 8 octobre 1991* ». « *Narodne novine* » (Gazette officielle) n° 53/1991, p. 1464)

(35) Ceci fut fait par leur acceptation des dispositions reprises dans le projet d'une convention qui fut rejetée par la Serbie. Par leur acceptation des « Lignes directrices sur la reconnaissance des nouveaux Etats en Europe orientale et en Union Soviétique » du 16 décembre 1991, ces quatre Etats, ainsi que les Etats membres de la CEI autres que la Fédération de Russie, ont repris « tous les engagements pertinents relatifs au désarmement et à la non-prolifération nucléaire ainsi qu'à la sécurité et à la stabilité régionale ».

que la République fédérative socialiste de Yougoslavie a pris à l'échelon international.»

Enfin, avant même la dissolution finale de la Tchéco-Slovaquie, les parlements de la République Tchèque et de la République Slovaque ont adopté en décembre 1992 des déclarations relatives à la succession de tous les traités auxquels leur Etat prédécesseur était partie. Ces deux déclarations sont formulées dans des termes très semblables. Voici notre traduction en français de la traduction anglaise de la Déclaration Tchèque :

« Conformément aux règles positives du droit international et dans la mesure définie par celles-ci, la République Tchèque s'entend obligée dès le 1<sup>er</sup> janvier 1993 par les traités et accords multilatéraux et bilatéraux auxquels la République Tchèque et Slovaque à cette même date était partie. »

\*  
\*\*

Par tous ces actes on a créé l'unique chance pour une transformation rapide et définitive du principe de la succession automatique des traités en une règle coutumière du droit international général. Seize Etats nouveaux ont adopté ce principe par voie d'actes unilatéraux ou multilatéraux dans la forme la plus solennelle.

Il s'agissait d'une démarche unilatérale de grande portée. En cas de transformation de ce principe en droit général les autres parties aux traités multilatéraux ou bilatéraux seraient en droit de réclamer aux Etats nouveaux le respect de leurs obligations existantes, ou alternativement de proposer des négociations en vue de leur modification ou terminaison. Mais pour les Etats nouveaux il serait difficile de trouver une base juridique suffisante pour demander la renégociation de ces engagements.

Des difficultés se sont produites pour les dépositaires de conventions multilatérales, y compris le Secrétaire général des Nations Unies. Après que l'indépendance de la Croatie fut reconnue par les douze Etats membres de la Communauté européenne et par un nombre égal d'autres pays – mais avant son admission aux Nations Unies – son ministre des affaires maritimes a adressé une lettre au Secrétaire général de l'Organisation maritime internationale (l'OMI), M. William O'Neil. Cette lettre était en date du 12 février 1992. Après avoir expliqué la position de la Croatie en tant qu'Etat côtier et en prenant en considération l'importance de sa marine marchande, il lui a demandé de lui suggérer le mode le plus rapide pour « signer » sept conventions conclues sous les auspices de l'OMI avec tous leurs amendements, avant même l'admission de la Croatie à cette Organisation. Cette lettre reflétait donc une incertitude en matière de succession d'Etats aux traités (36).

Dans sa réponse du 18 février 1992 le Secrétaire général de l'OMI écrit que : «... conformément à la pratique établie dans le système des Nations Unies, l'adhésion (à ces Conventions) est ouverte à tout Etat membre de l'ONU ou de l'une quelconque de ses Institutions spécialisées, ou à toute

---

(36) Avant cette lettre il avait été procédé à des consultations par téléphone avec le Secrétariat de l'OMI. On a prétendu de ce côté que la Convention de 1978 n'était pas entrée en vigueur et que la règle consacrée dans son article 34 n'était pas encore transformée en une règle du droit coutumier général. Il nous semble que cet organe administratif s'acquitterait correctement de sa tâche en demandant à la Croatie une communication concernant sa succession automatique à toutes les conventions en question, et en notifiant celle-ci ensuite à toutes leurs autres parties et Etats signataires. C'était aux autres Etats à apprécier si la règle de l'article 34 de la Convention de 1978 s'était transformée en droit coutumier ou non.

partie au Statut de la Cour internationale de Justice. Après que ces conditions (d'adhésion) seront remplies, la Croatie peut devenir partie à des Conventions de l'OMI, avant même qu'elle devienne membre de l'Organisation maritime internationale.»

Les obstacles de la procédure longue et compliquée d'adhésion à ces Conventions ont été levés après que la Croatie en même temps que la Slovénie et la Bosnie-Herzégovine ait été admise le 6 avril 1992 comme membre des Nations Unies. Par suite elle fût admise à toutes les Institutions spécialisées, y compris l'OMI. Mais on a complètement ignoré la règle sur la succession automatique aux traités multilatéraux, alors que l'ex-Yougoslavie était partie à toutes les Conventions de l'OMI.

Par la suite, lors des événements tragiques, notamment dans la guerre sanglante en Bosnie-Herzégovine, la Commission des droits de l'homme des Nations Unies a dans deux résolutions «encouragé» les États successeurs à confirmer aux dépositaires qu'ils continuent d'être obligés par les conventions sur les droits de l'homme. Il s'agissait des résolutions 1993/23 du 5 mars 1993, et 1994/16 du 25 février 1994.

En septembre 1994 la Commission a subitement changé sa position juridique sur ce sujet. Elle a déclaré que les États successeurs sont automatiquement obligés par les instruments sur les droits de l'homme dès leur accès à l'indépendance, et que leur respect de ces obligations ne dépend pas des déclarations ou confirmations par les gouvernements des États successeurs (37). Nous sommes parfaitement d'accord avec cette dernière constatation. Mais par ce changement de son attitude, cet organe de juristes éminents a contredit ce qu'il avait précédemment déclaré.

Le Secrétaire général des Nations Unies a suivi la même évolution. Antérieurement à 1990 il invitait tous les États nouvellement indépendants à lui faire connaître leur intention quant à la succession par notification des conventions dont il était dépositaire. Après 1990 il a poursuivi la même pratique envers les États successeurs des trois fédérations d'Europe. Dès lors il accepte les instruments de notification de succession ou d'adhésion de tous les nouveaux États membres de l'ONU, ne faisant donc aucune différence entre les États nouvellement indépendants et les autres.

En conséquence de cette pratique inopportune des organes de la famille des Nations Unies, l'article 34 (1) de la Convention de 1978 est toujours *de lege ferenda*. Probablement il ne se transformera jamais en une règle coutumière du droit international général. Quand bien même les États nouveaux n'ont pu profiter de la succession automatique à tous les traités multilatéraux auxquels était partie leur État prédécesseur, ils ont néanmoins tous considéré que le droit international leur donne le droit d'option sur ce sujet. Et en raison de la pratique des dépositaires, leurs déclarations sur la succession automatique de traités ont perdu le caractère d'engagements unilatéraux de droit international.

Au surplus, quand un État notifie la succession à un traité il n'est plus sûr que cette succession ait un caractère rétroactif dès son accès à l'indépendance.

On pourrait admettre le bien-fondé de l'argument que les conventions relatives aux droits de l'homme sont à bien des égards singulières par rapport

---

(37) Cf., Malcolm N. SHAW : « State Succession Revisited », *The Finnish Yearbook of International Law* 1994, pp. 79-84.

aux autres traités multilatéraux à participation universelle. D'une part, les obligations prévues le sont *erga omnes* et d'une autre leurs titulaires sont des individus, notamment quant aux procédures prescrites. Mais il n'est point facile d'expliquer pourquoi cette succession automatique ne s'applique pas également aux conventions de l'Organisation internationale du Travail (l'OIT).

Du point de vue juridique, plus convaincant est le fait que tout traité est la source de droits et obligations pour chacun de ses Etats parties. Par l'opération du principe de la succession automatique tel que prévu dans l'article 34 (1) de la Convention de Vienne de 1978, les conventions des droits de l'homme seraient en vigueur de manière continue donc avant même qu'un Etat nouveau ait été reconnu par les autres Etats et admis dans les organisations internationales.

Il n'y a aucune raison juridique pour que ce même principe ne s'applique pas à toutes les autres conventions générales : sur le droit diplomatique et consulaire, sur le droit de la mer, sur le droit des traités, etc. Et il n'y a aucune raison que le même principe ne s'applique pas aux conventions de l'OIT, de l'OMI, et des autres Institutions spécialisées des Nations Unies. Par le plein respect du principe de la succession automatique la force obligatoire des traités sur les droits de l'homme serait renforcée.

Organe des Nations Unies, la Commission du Droit international a ainsi préparé un texte de qualité médiocre sur la succession d'Etats. Après son adoption et sa signature, cette Convention n'a point influencé la pratique des depositaires dans le cadre de cette même Organisation et de ses Institutions spécialisées. Une fois la Convention de 1978 entrée en vigueur, son article 34 n'obligera que ses quinze Etats parties, ce qui n'est rien à l'égard de conventions générales ayant plus de cinquante parties.

\*

\*\*

A la lumière de la pratique récente on pourrait très brièvement tirer certaines conclusions quant à la succession aux traités bilatéraux et à ceux multilatéraux de caractère restreint (38).

En matière de traités bilatéraux une pratique assez uniforme s'est stabilisée déjà à l'époque de la décolonisation. Les accords sur la dévolution et les déclarations unilatérales sur le même sujet ont été la base pour une application provisoire de nombreux traités bilatéraux jusqu'aux négociations sur leur sort, ou jusqu'à l'expiration d'un certain délai. Cette pratique a été poursuivie après 1990. Mais pour une telle application provisoire, l'accord ou le consentement tacite de tous les Etats intéressés est toujours nécessaire. Il ne s'agit donc pas d'une obligation juridique sur cette application provisoire des traités bilatéraux.

Pour les mêmes raisons, sauf en cas d'une décision contraire prise par toutes les parties, il n'y a pas non plus lieu à une application à titre provisoire des traités multilatéraux de caractère restreint, avant les négociations avec l'Etat successeur nouveau.

Il n'y a *a fortiori* aucun argument pour une succession automatique à cette catégorie de traités multilatéraux. Les Etats nouveaux qui veulent

---

(38) Dans cette matière nous avons fait largement usage des données de la pratique exposées dans le rapport préliminaire sur la succession d'Etats en matière de traités établi par M<sup>me</sup> Brigitte STERN, soumis en 1996 à Helsinki à la Conférence de l'*International Law Association*.

devenir parties à ces conventions doivent entamer les négociations avec toutes leurs parties, ou se soumettre à la procédure d'adhésion en cas où elle est expressément prévue. L'Etat qui a préservé son identité est à cet égard dans une position nettement privilégiée par rapports aux Etats successeurs nouveaux.

Néanmoins, il faut souligner que dans ce domaine le principe de l'égalité souveraine de tous les Etats milite contre une discrimination de certains Etats nouveaux dans l'adhésion à ces traités, ou à l'admission aux organisations internationales. Il faut exiger de ces Etats de remplir toutes les conditions prévues pour cette adhésion. Mais en cas où un Etat partie s'oppose à cette adhésion aux conventions restreintes pour des raisons politiques, il abuse peut-être de son droit (39). Par exemple, tous les Etats nouveaux riverains du Danube (la Slovaquie, la Croatie, la RFY et la Moldova) devraient devenir parties à la Convention de Belgrade de 1948 sans aucune condition.

---

(39) Il y avait de tels exemples d'abus en matière de succession aux traités multilatéraux avec participation universelle. Il s'agissait du refus par la RFY de la notification de succession par la Bosnie-Herzégovine de la Convention sur le génocide, tout en ne contestant pas sa notification à aucune autre convention multilatérale. Mais cette manière d'esquiver la compétence de la Cour de La Haye, sur la base de l'article IX de cette Convention, n'a pas réussi. Tout proche de celle-ci nous semble la déclaration de la Grèce que les traités multilatéraux universels auxquels a succédé la Macédoine ne sont pas applicables entre la Macédoine et la Grèce.

## La succession d'Etats en matière de traités et les Etats nouveaux (issus de l'ex-Yougoslavie)

M. le Professeur Vladimir-Djuro Degan

---

**Citer ce document / Cite this document :**

Degan Vladimir-Djuro. La succession d'Etats en matière de traités et les Etats nouveaux (issus de l'ex-Yougoslavie). In: Annuaire français de droit international, volume 42, 1996. pp. 206-227;

doi : 10.3406/afdi.1996.3379

[http://www.persee.fr/doc/afdi\\_0066-3085\\_1996\\_num\\_42\\_1\\_3379](http://www.persee.fr/doc/afdi_0066-3085_1996_num_42_1_3379)

---

Document généré le 12/03/2016