

LES GLISSEMENTS SÉMANTIQUES ET FONCTIONNELS DE L'*UTI POSSIDETIS*

PAR

Pierre KLEIN

MAÎTRE DE CONFÉRENCES
À LA FACULTÉ DE DROIT DE L'U.L.B. (*)

On le sait, les débats et les différends liés à la succession à un territoire sont le plus souvent largement centrés sur une notion clé dans ce domaine, celle d'*uti possidetis*. La Chambre de la Cour internationale de justice a consacré son application générale aux situations de décolonisation dans l'affaire du *Différend frontalier Burkina-Faso/Mali*, en indiquant qu'elle « ne saurait écarter le principe de l'*uti possidetis* dont l'application a [...] pour conséquence le respect des frontières héritées » (1). Par la suite, la Commission d'arbitrage pour l'ex-Yougoslavie a également conclu — non sans contestation, cette fois — à l'applicabilité de l'*uti possidetis* aux hypothèses de successions d'États s'inscrivant en dehors du cadre de la décolonisation. Pour apprécier le bien-fondé de la transposition du principe à ce dernier type de situation, il convient de cerner avec autant de précision que possible la notion d'*uti possidetis*, en tentant, en particulier d'en préciser le sens et la portée exacts. Un regard en arrière — l'*uti possidetis* constitue en effet, on va le voir, une institution juridique ancienne — montre que la notion se révèle en réalité loin d'être univoque. L'apparente simplicité du principe se voit contredite par la complexité de la notion, qu'illustrent tant l'évolution du sens de l'expression au fil du temps, que la multiplicité des fonctions qui lui ont été attribuées.

L'*uti possidetis* trouve son origine dans le droit romain. Dans son sens initial, l'expression (dont la formule complète est : *uti possidetis, ita possedeat*) vise l'édit du préteur (*praetor*) qui, dans les situations de litige sur un bien, attribue la possession provisoire du bien en cause à la partie qui le

(*) Mes remerciements vont à Olivier Corten et Nicolas Levrat pour leurs remarques et suggestions qui m'ont été précieuses dans l'élaboration de ce texte.

(1) Arrêt du 22 décembre 1986, *Rec.*, 1986, 565, § 20.

possédait à ce moment-là (2). L'autre partie se voyait de ce fait interdire de perturber le *statu quo* tant qu'une décision finale sur le statut du bien n'était pas intervenue (3). Ce sens original — l'idée de la préservation du *statu quo* dans l'attente d'une décision définitive — va s'estomper, et même disparaître complètement par la suite.

Comme on va le voir, tant le sens (I) que les fonctions (II) de l'*uti possidetis* ont subi des évolutions sensibles. De la même façon, le statut juridique de l'institution sur le plan international est lui aussi loin d'être uniforme (III).

I. — LES ÉVOLUTIONS SÉMANTIQUES DE L'*UTI POSSIDETIS*

Le principe de l'*uti possidetis* fait son apparition en droit international sous une forme qui s'écarte sensiblement de celle qui était la sienne à l'origine. Avant le XIX^e siècle, l'on désignait en effet par cette expression « *le respect du statu quo post bellum, c'est-à-dire la possession de fait existante au moment de la cessation des hostilités* » (4). En application de ce principe, les belligérants se voyaient donc investis de la souveraineté sur les territoires qui se trouvaient sous leur contrôle à la fin des combats (5). Comme le relève G. Abi-Saab, « *on considère ainsi que l'état de fait post bellum est révélateur de l'état du droit* » — ce qui conduit cet auteur à voir dans l'institution, telle que conçue à l'époque, « *une autre variété de l'épreuve du feu* » (6). La doctrine de l'*uti possidetis* se voit de la sorte modifiée de façon substantielle par les premiers internationalistes, en ce qui concerne à la fois son champ d'application et ses effets. Elle quitte en effet le domaine des réclamations de droit privé pour entrer dans celui de la détermination de la souveraineté territoriale des États ; dans le même temps, le statut provisoire qui résultait de son application se transforme en statut permanent (7).

(2) Voy. e.a. BLUM, Yehuda Z., *Historic Titles in International Law*, La Haye, Nijhoff, 1965, 341 ; RATNER, Steven, « Drawing a Better Line : *Uti possidetis* and the Borders of New States », *A.J.I.L.*, 1996, 593 ; KOHEN, Marcello, *Possession contestée et souveraineté territoriale*, Paris, P.U.F., 1997, 426 ; SANCHEZ RODRIGUEZ, Luis Ignacio, « *L'uti possidetis* et les effectivités dans les contentieux territoriaux et frontaliers », *R.C.A.D.I.*, 1997, vol. 263, 182. Une telle décision ne pouvait toutefois être rendue en faveur du possesseur du bien si celui-ci l'avait obtenu clandestinement ou par la violence (voy. RATNER, Steven, *ibid.* ; KOHEN, Marcello, *ibid.* ; SANCHEZ RODRIGUEZ, Luis Ignacio, *ibid.* ; selon M. SHAW, par contre, la possession provisoire du bien pouvait être attribuée à son détenteur du moment même si le bien avait été obtenu par la force (« *The heritage of States : The principle of uti possidetis juris today* », *B.Y.B.I.L.*, 1996, 98)).

(3) CUKWURAH, A.O., *The settlement of boundary disputes in international law*, Manchester/Dobbs-Ferry (NY), Manchester U.P./Oceana, 1967, 113 ; SHAW, Malcolm, *loc. cit.*, 98.

(4) KOHEN, Marcello, *op. cit.*, 426, et les références citées.

(5) SHAW, Malcolm, *loc. cit.*, 98.

(6) ABI-SAAB, Georges, « La pérennité des frontières en droit international », *Relations Internationales*, 1990, 346.

(7) RATNER, Steven, *loc. cit.*, 593.

Ainsi que l'observe S. Ratner, la solution ne surprend pas à une époque où les restrictions au recours à la force — et à l'acquisition de territoires par ce biais — étaient extrêmement limitées et où la possession n'était pas loin de représenter, de ce fait, tout le droit (8).

Mais c'est dans un autre sens encore que l'on retrouve par la suite le principe de l'*uti possidetis* dans le droit international. Son premier « âge d'or » se situe au début du XIX^e siècle, en Amérique latine. Confrontées — entre autres — à l'absence de règles claires de droit international en matière de succession d'Etats, les jeunes républiques qui viennent de s'affranchir de la tutelle espagnole décident qu'en vertu de « l'*uti possidetis* de 1810 » (pour l'Amérique du sud) ou « de 1821 » (pour l'Amérique centrale) (9), « *les limites des Républiques nouvellement constituées seraient les frontières des provinces espagnoles auxquelles elles se substituent* » (10). En application du principe, les Etats hispano-américains héritaient donc « *des territoires qui appartenaient à l'ancienne puissance colonisatrice, dans les limites administratives établies par celle-ci* » (11). L'évolution du sens du principe par rapport non seulement au droit romain, mais également à sa première acception en droit des gens, est donc notable puisque, comme le note M. Shaw, « *the focus shifted from effective occupation of areas to sanctification of the colonial administrative line* » (12). Le paradoxe n'est pas mince de l'utilisation en pareil sens d'une expression qui renvoie pourtant expressément à l'idée de possession. En réalité, ainsi que l'explique le juge *ad hoc* Torres Bernardez dans son opinion individuelle jointe à l'arrêt *El Salvador/Honduras*, « *la 'possession' n'a pas été définie en termes de possession ou d'occupation effective, mais par référence à la législation espagnole antérieure [...] ou indirectement à partir de documents coloniaux espagnols faisant état d'effectivités coloniales* » (13). Le principe est de ce fait devenu « *un instrument et une source de délimitation des frontières* » (14). Son sens, dans les années qui suivent cette nouvelle consécration, n'en est pas pour autant fixé de façon univoque. La controverse qui oppose au cours du XIX^e siècle les tenants de l'*uti possidetis juris* (selon lesquels seuls les documents juridiques espagnols font autorité pour la localisation des frontières, sans considération pour la possession effective) à ceux de l'*uti possidetis de facto* (pour qui ce sont les territoires détenus

(8) *Ibid.*

(9) SANCHEZ RODRIGUEZ, Luis Ignacio, *loc. cit.*, 199 ; sur le fait que ce sont ces deux dates, et non celle de l'indépendance effective des Etats en cause qui sont choisies comme dates de référence pour l'application de l'*uti possidetis*, voy. *infra*, troisième partie.

(10) Sentence arbitrale du Conseil fédéral suisse dans l'affaire des *Frontières colombo-vénézuéliennes*, 24 mars 1922, *R.S.A.*, vol. I, 228 ; voy. aussi e.a. la sentence rendue dans l'affaire du *Canal de Beagle*, 18 février 1977, *I.L.R.*, vol. 52, 125 et l'arrêt rendu dans l'affaire du *Différend frontalier, maritime et insulaire El Salvador/Honduras*, 11 septembre 1992, *Rec. C.I.J.*, 1992, 380.

(11) KOHEN, Marcello, *op. cit.*, 427.

(12) *Loc. cit.*, 98.

(13) *Loc. cit.*, 635, § 11.

(14) BENMESSAOU DREDAO, Abdelmoughit, *Intangibilité des frontières coloniales en Afrique*, Paris, L.G.D.J., 1989, 63 ; l'auteur évoque à cet égard « l'extension rampante » du principe (*ibid.*).

effectivement par chaque Etat à l'indépendance qui déterminent la frontière) en témoigne à suffisance (15). On trouve là un exemple — parmi beaucoup d'autres — des facteurs de variabilité qui ont affecté le principe au fil des époques.

Si l'*uti possidetis*, en tant que « source et instrument de délimitation », paraît également avoir trouvé application « en Afrique du nord à la suite de la décomposition de l'Empire ottoman, en ce qui concerne l'administration de l'Egypte, puis la détermination des confins algéro-marocains » (16), ce n'est toutefois que dans les années 1960 qu'il a connu ce que l'on pourrait appeler son « deuxième âge d'or », dans le cadre du processus de décolonisation, en Afrique essentiellement. En dépit des vives contestations dont les frontières coloniales avaient dans un premier temps fait l'objet (et sur lesquelles l'on reviendra ultérieurement), l'O.U.A. s'est prononcée sans ambiguïté en faveur du maintien des tracés frontaliers existants. Dans sa — célèbre — résolution du 21 juillet 1964, adoptée dans le cadre de la première session de la Conférence des chefs d'Etats africains, tenue au Caire, l'Organisation « déclare solennellement que tous les Etats membres s'engagent à respecter les frontières existantes au moment où ils ont accédé à l'indépendance » (17). Même si les textes de l'O.U.A. n'en font pas mention et si l'on utilise le plus souvent à propos des règles applicables en Afrique au domaine qui nous occupe les termes d'« intangibilité des frontières » (expression elle-même trompeuse, dans la mesure où elle renvoie à une idée d'immutabilité, que l'*uti possidetis* ne tend pourtant nullement à assurer (18)), il reste que l'on s'accorde généralement à voir dans la reconnaissance de ce principe la consécration d'un véritable *uti possidetis* africain (19). La Cour internationale de justice n'a, par exemple, pas hésité à conclure explicitement à l'application du principe en Afrique (20) et a jugé que les déclarations faites par de nombreux dirigeants africains lors de l'indépendance de leur pays « contenaient en germe les éléments de l'*uti possidetis* : elles confirmaient le maintien du statu quo ter-

(15) La seconde de ces interprétations était essentiellement défendue par le Brésil ; sur cette controverse, voy. e.a. CUKWURAH, A.O., *op. cit.*, 115 ; SOREL, Jean-Marc et MEHDI, Rostane, « L'*uti possidetis* entre la consécration juridique et la pratique : essai de réactualisation », *A.F.D.I.*, 1994, 26 ; RATNER, Steven, *loc. cit.*, 594 ; SHAW, Malcolm, *loc. cit.*, 100 ; KOHEN, Marcello, *op. cit.*, 446 et 449 ; SANCHEZ RODRIGUEZ, Luis Ignacio, *loc. cit.*, 184.

(16) PINHO CAMPINOS, J. DE, « L'actualité de l'*uti possidetis* », in *La frontière*, Colloque S.F.D.I. (Poitiers, 1979), Paris, Pedone, 1980, 96, et les références citées.

(17) Texte reproduit in BOUTROS-GHALI, Boutros, *Les conflits de frontières en Afrique (Etudes et documents)*, Paris, Ed. techniques et économiques, 1972, 137.

(18) Voy. e.a. sur ce point les affaires du *Canal de Beagle*, *loc. cit.*, 125 et du *Différend frontalier, maritime et insulaire El Salvador/Honduras*, *loc. cit.*, 408, 559 et 566, ainsi que BARDONNET, Daniel, « Les frontières terrestres et la relativité de leur tracé », *R.C.A.D.I.*, 1976-V, vol. 153, 109 ; SOREL, Jean-Marc et MEHDI, Rostane, *loc. cit.*, 36 ; RATNER, Steven, *loc. cit.*, 599.

(19) SHAW, Malcolm, *Title to territory in Africa*, Oxford, Clarendon, 1986, 187 ; opinion dissidente de M. Bedjaoui jointe à la sentence du 31 juillet 1989 dans l'affaire de la *Détermination de la frontière maritime Guinée-Bissau/Sénégal*, 92, § 19 ; ABI-SAAB, Georges, *loc. cit.*, 348 ; KOHEN, Marcello, *op. cit.*, 429 ; *contra* voy. e.a. MCEWEN, A.C., *International boundaries of East Africa*, Oxford, Clarendon, 1971, 27.

(20) Affaire du *Différend frontalier Burkina-Faso/Mali*, *loc. cit.*, 565, § 21.

ritorial au moment de l'accession à l'indépendance et posaient le principe du respect aussi bien des frontières résultant des accords internationaux que de celles issues de simples divisions administratives internes » (21). Le sens de l'expression n'en a pas moins connu, on le voit, une nouvelle évolution — plus limitée, toutefois — par rapport aux périodes précédentes. Du maintien des limites administratives qui étaient antérieurement celles d'une puissance coloniale unique, comme en Amérique hispanique, on passe ici à la pérennisation tant de lignes de ce type que des frontières qui séparaient les possessions de puissances coloniales différentes (22). Toutefois, comme auparavant, l'applicabilité du principe demeure ici limitée aux situations de décolonisation.

Enfin, dernière évolution en date, l'application de l'*uti possidetis* a également été évoquée pour la détermination des frontières des entités issues de la dissolution de divers États depuis le début des années 1990, en Europe de l'est essentiellement. Ainsi, dans son avis n° 3, la Commission d'arbitrage pour l'ex-Yougoslavie, saisie de la question de savoir si « les lignes de délimitation internes entre la Croatie et la Serbie, d'une part et la Serbie et la Bosnie-Herzégovine, d'autre part, [pouvaient] être considérées comme des frontières au regard du droit international public », a décidé qu'« [à] défaut d'un accord contraire, les limites antérieures acquièrent le caractère de frontières protégées par le droit international » (23). Telle est, selon la Commission, « la conclusion à laquelle conduit le principe du respect du statu quo territorial et particulièrement celui de l'*uti possidetis juris* qui, bien qu'initialement reconnu dans le règlement des problèmes de décolonisation en Amérique et en Afrique, constitue aujourd'hui un principe présentant un caractère général » (24). Le principe accèderait donc à un degré de généralisation supplémentaire, se voyant reconnaître vocation à déterminer le tracé des frontières de toute entité accédant à l'indépendance, que ce soit dans le cadre d'un processus de décolonisation ou en dehors de cette hypothèse (25). Cette nouvelle extension du principe et de son champ d'application demeure cependant largement controversée, eu égard entre autres aux différences marquées entre son cadre d'application « classique » (la décolonisation) et les nouvelles situations où l'on entend lui faire jouer un rôle plus général (26).

En particulier, le principe même de l'application de l'*uti possidetis* aux situations de démembrement d'États est mis en doute par une partie de la doctrine, qui l'estime impossible — ou à tout le moins fortement critiquable — en raison des différences essentielles de caractéristiques des fron-

(21) *Ibid.*, § 22.

(22) Voy. e.a. RATNER, Steven, *loc. cit.*, 596.

(23) Décision du 11 janvier 1992 ; texte reproduit in *R.G.D.I.P.*, 1992, 268.

(24) *Ibid.* ; la Commission se réfère sur ce point à l'arrêt rendu par la C.I.J. en 1986 dans l'affaire du *Différend frontalier Burkina-Faso/Mali* (voy. *supra*).

(25) Voy. e.a. en ce sens KOHEN, Marcello, *op. cit.*, 459.

(26) Voy. e.a. *infra*, 2.

tières internationales, d'une part, et des limites administratives internes, de l'autre (27). L'objection n'apparaît toutefois pas dirimante. La Cour internationale de justice y a apporté une réponse partielle, dans l'affaire du *Dif-férend frontalier, maritime et insulaire El Salvador/Honduras*, en indiquant qu'« il faut se rappeler qu'aucune question de frontières internationales n'a jamais pu venir à l'esprit des serviteurs de la Couronne espagnole qui ont établi les limites administratives ; l'*uti possidetis juris* est par essence un principe rétroactif, qui transforme en frontières internationales des limites administratives conçues à l'origine à de tout autres fins » (28). C'est dire là, en fait, que l'application de l'*uti possidetis* ne pose pas plus — ni moins — de problèmes de principe dans le cadre de démembrements d'États que dans celui de la décolonisation, puisque l'on admet sans ambages que les limites auxquelles l'État nouveau est appelé à succéder en vertu du principe ont été tracées à d'autres fins que celles de servir un jour de frontières internationales. Semblable différence de nature ou de fonction des limites « héritées » n'apparaît donc pas — aux yeux des juristes en tout cas — comme un empêchement radical à l'application de l'*uti possidetis*. C'est plutôt, on va le voir, en considération des fonctions attribuées à l'*uti possidetis* qu'il convient de s'interroger sur l'opportunité et la pertinence de son application dans les situations de successions d'États en dehors du cadre d'un processus de décolonisation.

En tout état de cause, la succession aux frontières héritées de l'État pré-décèsseur (ou, éventuellement, de cet État et de ses voisins) que suppose l'*uti possidetis* implique que, dans ce dernier cas de figure comme dans les cadres latino-américain et africain, le principe ait vocation à fixer de façon permanente le tracé des limites des territoires en cause. L'effacement du caractère provisoire de la reconnaissance de la possession qu'entraînait l'application du principe en droit romain ressort donc comme une constante dans les acceptions successives qui lui ont été données en droit international public. Mais, au-delà de ce trait commun, l'on ne peut manquer d'être frappé par la diversité des situations de fait auxquelles on a entendu appliquer l'*uti possidetis* au fil du temps et, plus encore sans doute, par la multiplicité des sens donnés au principe. Son contenu est loin d'être univoque, à tel point que l'utilisation constante de la même expression à travers les époques et pour traiter de réalités aussi diverses se révèle inévitablement simplificatrice. Même si on conservera, par commodité, ce vocable dans la suite de la présente étude, il convient de garder à l'esprit que la référence générale à « l'*uti possidetis* » comme s'il s'agissait d'un concept unique ou uniforme est, en partie au moins, trompeuse et réductrice.

Cette observation étant faite, il apparaît que la persistance du principe de l'*uti possidetis* dans l'ordre international, à des époques, sous des formes

(27) Voy. sp. RATNER, Steven, *loc. cit.*, 591 et 602.

(28) *Loc. cit.*, 388, § 43.

et dans des situations très différentes les unes des autres, s'explique en fait largement, l'on s'en doute, par les mérites prêtés à l'institution.

II. — LES FONCTIONS DE L'*UTI POSSIDETIS*

Les fonctions que l'on a entendu — ou espéré — faire remplir par l'*uti possidetis* sont nombreuses. Elles ont, évidemment, elles aussi changé au fil du temps et des circonstances, même si des constantes émergent également ici. De plus, au-delà des fonctions « manifestes » dont l'institution a été investie (A), une analyse plus poussée de ses applications révèle qu'elle a parallèlement exercé un certain nombre de fonctions « latentes » — c'est-à-dire non proclamée par les acteurs qui invoquent ou appliquent le principe — dont l'importance n'est certainement pas moindre (B) (29). Ce n'est qu'après avoir mis ces différentes fonctions en évidence dans le cadre d'application « classique » du principe que l'on examinera les effets que l'on peut (ou non) en attendre dans les situations de successions d'États en dehors d'un processus de décolonisation.

A. — *Les fonctions manifestes*

Deux fonctions manifestes sont traditionnellement attribuées à l'*uti possidetis* dans le cadre du mouvement d'accession des républiques sud-américaines à l'indépendance : le rejet des prétentions d'États de la région comme d'États tiers sur quelque partie du continent et la prévention des conflits territoriaux entre les États nouvellement indépendants (30). Comme l'énonce le Conseil fédéral suisse dans l'affaire des *Frontières colombo-vénézuéliennes*, le principe de l'*uti possidetis*

« offrait l'avantage de poser en règle absolue qu'il n'y a pas, en droit, dans l'ancienne Amérique espagnole, de territoire sans maître ; bien qu'il existât de nombreuses régions qui n'avaient pas été occupées par les Espagnols et de nombreuses régions inexplorées ou habitées par des indigènes non civilisés, ces régions étaient réputées appartenir, en droit, à chacune des Républiques qui avaient succédé à la Province Espagnole à laquelle ces territoires étaient attachés en vertu des anciennes ordonnances royales de la mère patrie espagnole. [...] Des empiètements et des tentatives de colonisation intempestives de l'autre côté de la frontière, comme aussi les occupations de fait, devenaient sans portée ou sans conséquences en droit. [...] Enfin, ce principe excluait les

(29) Sur cette distinction entre fonctions manifestes et latentes, voy. de façon générale GARCIA VILLEGAS, Mauricio, « Efficacité symbolique et pouvoir du droit », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 1995, 158-159.

(30) Encore convient-il d'observer à ce sujet qu'il ne s'agit ici que d'une « reconstruction », opérée pour l'essentiel par les arbitres et les juges conduits à faire application de l'*uti possidetis* dans les litiges territoriaux dont ils étaient saisis. On ne dispose en effet guère, pour l'Amérique latine, de textes qui reflèteraient les mérites prêtés à l'institution par les États concernés aussi clairement que le fait, par exemple, la résolution de l'O.U.A. de 1964.

tentatives d'Etats colonisateurs européens sur des territoires qu'ils auraient pu chercher à proclamer *res nullius* » (31).

Le deuxième objectif — la prévention des conflits —, qui faisait d'une certaine manière au départ figure d'appendice à celui qui vient d'être évoqué (l'importance qui lui est accordée dans la même sentence du Conseil fédéral suisse, où il est traité en une seule ligne, en témoigne), a quant à lui graduellement tendu à supplanter le premier, au fur et à mesure que les menaces d'intervention extérieure contre les jeunes Républiques s'estompaient (32).

On mesure, au regard de la première de ces fonctions, le caractère précurseur de l'institution par rapport au droit international de l'époque. Elle préfigure en effet l'émergence d'une règle cardinale du droit des gens moderne : la non intervention. On a ainsi relevé à cet égard que la proclamation de l'*uti possidetis* précède de peu la formulation de la doctrine Monroe — et surtout, en ce qui concerne les Etats latino-américains, de la doctrine Bolivar —, en 1823, qui représente d'une certaine manière une généralisation de la règle énoncée par les nouveaux Etats latino-américains et que l'on s'accorde à considérer comme la première expression du principe de non intervention (33). Certains voient dans la consécration de l'*uti possidetis* une autre avancée encore, la notion préfigurant la proclamation générale du principe de non recours à la force (dès lors que l'*uti possidetis* aurait eu pour effet d'interdire une modification des limites existantes entre les Etats concernés autrement que de commun accord, à une époque où la force était précisément encore considérée, à quelques restrictions près, comme un mode valide d'acquisition du territoire (34)). Cette seconde affirmation ne résiste toutefois guère à l'épreuve des faits. Il apparaît au contraire que l'*uti possidetis* n'empêche nullement en soi qu'il soit porté ultérieurement atteinte aux frontières dont les Etats héritent, puisque, précisément, seule une interdiction très limitée du recours à la force s'est fait jour dans le droit international de l'époque. La position des Etats-Unis au milieu du XIX^e siècle montre, au-delà de toute hésitation, que les deux principes relèvent de sphères distinctes et que la reconnaissance de l'application de l'*uti possidetis* aux situations de successions d'Etats à des territoires n'empêche aucunement que l'intégrité territoriale des entités constituées sur ces bases soit dans le même temps remise en cause par la force. Ainsi, le fait que le Secrétaire d'Etat américain ait reconnu que les frontières des Etats issus de

(31) *Loc. cit.*, 228 ; voy. aussi l'affaire du *Canal de Beagle*, précitée, 125 ; l'affaire *El Salvador/Honduras*, précitée, 387, § 42 ; SOREL, Jean-Marc et MEHDI, Rostane, *loc. cit.*, 19 (qui évoquent à cet égard une « *autodéfense collective contre l'ancienne métropole* ») ; ANTONOPOULOS, Constantine, « The principle of *uti possidetis iuris* in contemporary international law », *R.H.D.I.*, 1996, 30 ; RATNER, Steven, *loc. cit.*, 593 ; SHAW, Malcolm, *loc. cit.*, 1996, 98.

(32) RATNER, Steven, *loc. cit.*, 593 ; SHAW, Malcolm, *loc. cit.*, 1996, 99.

(33) Voy. sp. la sentence arbitrale du Conseil fédéral suisse dans l'affaire des *Frontières colombo-vénézuéliennes*, *loc. cit.*, 228 et BENMESSAOUD TREDANO, Abdelmoughit, *op. cit.*, 62.

(34) Voy. sp. SHAW, Malcolm, *loc. cit.*, 1996, 99.

la décolonisation de l'Amérique latine devaient être fixées en application du principe de l'*uti possidetis* (35), n'a en rien empêché les États-Unis d'étendre à la même époque leur souveraineté aux territoires de l'Arizona, de la Californie et du Nouveau-Mexique, perdus par le Mexique à la suite de la guerre de 1846-1848. Voir dans l'*uti possidetis* un principe précurseur de l'interdiction générale du recours à la force s'avère donc pour le moins hasardeux.

Ces fonctions manifestes de l'*uti possidetis* — et surtout la seconde d'entre elles — se retrouvent dans une large mesure dans le cadre de la décolonisation en Afrique. Dans ce contexte également, l'accent est avant tout placé sur les effets pacificateurs et stabilisateurs du principe (36). Les prises de position initiales d'un certain nombre de dirigeants africains avaient pourtant conduit à une remise en cause radicale du principe, eu égard principalement au caractère particulièrement arbitraire des frontières coloniales en Afrique, qui avait été dénoncé à de multiples reprises. Ainsi, pour n'en prendre qu'un exemple, la première conférence des peuples africains, tenue à Accra en 1958 avait dénoncé « *les frontières artificielles tracées par les puissances impérialistes pour diviser les peuples d'Afrique* » et adressé « *un appel pour l'abolition ou la rectification de telles frontières* » (37). Le maintien des limites existantes est cependant rapidement apparu à la plus grande partie de la nouvelle classe politique africaine comme un moyen privilégié pour éviter les nombreux conflits auxquels l'on craignait que la remise en cause des frontières donne lieu, de même que pour contrer des menées irrédentistes ou sécessionnistes, tout aussi redoutées. L'*uti possidetis* se voit donc ici aussi avant tout investi d'une fonction de prévention de conflits de tous ordres entre les États nouvellement indépendants — ou entre ceux-ci et une fraction plus ou moins importante de leur population. L'application du principe permet ainsi à la fois de faire face à d'éventuelles menaces extérieures (revendications d'Etat(s) voisin(s) sur tout ou partie du territoire) (38) et, à un moment où les premiers mouvements sécessionnistes commençaient à se manifester, de faire savoir aux groupes ethniques et minorités diverses que la sécession ou le réajustement des frontières n'étaient en aucun cas envisageables (39).

Il peut à première vue apparaître paradoxal d'attendre d'un principe qui pose en règle le maintien du *statu quo* la garantie de la stabilité du continent auquel on entend l'appliquer alors même que le caractère arbitraire et

(35) Voy. la déclaration faite par le Secrétaire d'Etat des États-Unis en 1856, reproduite in CUKWURAH, A.O., *op. cit.*, 106.

(36) Voy. e.a. en général YAKEMTCHOUK, Romain, « Les frontières africaines », *R.G.D.I.P.*, 1970, 30 ; SORÉL, Jean-Marc et MEHDI, Rostane, *loc. cit.*, 20-21.

(37) Texte reproduit in BOUTROS-GHALI, Boutros, *op. cit.*, 91-92.

(38) BENMESSAOU D TREDANO, Abdelmoughit, *op. cit.*, 67.

(39) PINHO CAMPINOS, J. DE, *loc. cit.*, 102 ; YAKEMTCHOUK, Romain, *loc. cit.*, 51 ; MAKONNEN, Yilma, *International law and the new States of Africa*, Addis Abeba/New York/Paris/Valetta, UNESCO, 1983, 461 ; ANTONOPOULOS, Constantine, *loc. cit.*, 35 ; RATNER, Steven, *loc. cit.*, 595.

artificiel des frontières héritées des colonisateurs y est dénoncé de façon quasiment unanime (40). Deux observations doivent être formulées à ce sujet. D'une part, les frontières imposées par les colonisateurs ont, avec plus ou moins d'intensité et de stabilité selon les cas, débouché sur la constitution de nouveaux ensembles et sur l'émergence de nouvelles cohérences, même si celles-ci ne présentaient plus aucun rapport avec les structures pré-coloniales. La remise en cause de ces nouvelles entités ne s'avérait pas souhaitable dès lors que « *les différentes collectivités territoriales créées par la colonisation, avec l'épreuve du temps, ont pu s'imposer comme telles et créer en leur sein et parmi les populations concernées une volonté certaine de vie en commun* » (41). D'autre part, il s'est avéré d'autant plus nécessaire d'appliquer l'*uti possidetis* que les frontières coloniales étaient précisément arbitraires. Comme l'exprime M. Shaw,

« it was precisely because of the precariousness of colonial boundaries in their geographic, historical and ethnic context that the principle of *uti possidetis* operating as a guarantee of devolved borders fell upon such fertile grounds. The principle of the stability of boundaries operates within a particularly sensitive framework when one considers specifically colonial boundaries. The manner of their establishment by the colonial powers in an arbitrary and cavalier fashion has not failed to arouse hostility and opprobrium, and it is precisely because of this that the question of entrenching the rule of succession to colonial borders as a principle of international law has acquired such a resonance in the practice of the continent. Without a widely accepted norm of territorial stability based upon the colonial spatial heritage, other legitimating principles, ranging from historic to ethnic and geographic ties, would have been drawn into issues of territorial sovereignty and a dramatic re-ordering of the African territorial order would have been on the agenda, with all the ensuing hazards » (42).

En d'autres termes, c'est la faiblesse même de certaines des entités créées par le colonisateur (« associations vulnérables », pour reprendre les termes de G. Balandier (43)) qui justifie le maintien des limites imposées lors de la colonisation, par crainte de voir toute autre solution aboutir à une remise en cause radicale des ensembles existants à l'indépendance. Comme on le verra plus loin cependant, ce choix peut lui-même s'avérer porteur en germes d'autres dangers.

Si l'on retrouve ces fonctions manifestes de l'*uti possidetis* avec une indéniable constance au travers des différentes époques, il importe néanmoins d'observer — et ce n'est pas le premier paradoxe que l'on rencontre dans l'examen de ce sujet — que le principe ne les remplit pas toujours pleine-

(40) Voy. e.a. PINHO CAMPINOS, J. DE, *loc. cit.*, 96 ; YAKEMTCHOUK, Romain, *loc. cit.*, 30 et 36 ; SOREL, Jean-Marc et MEHDI, Rostane, *loc. cit.*, 30.

(41) PINHO CAMPINOS, J. DE, *loc. cit.*, 102 ; voy. e.a. dans le même sens BENMESSAOUD TREDANO, Abdelmoughit, *op. cit.*, 75.

(42) *Loc. cit.*, 1996, 102 ; voy. e.a. dans le même sens PINHO CAMPINOS, J. DE, *loc. cit.*, 102.

(43) La difficile synthèse des nécessités du présent et des forces héritées du passé, *Le Monde diplomatique*, février 1965.

ment dans les faits. Comme l'a montré l'histoire, l'*uti possidetis* ne peut en effet prétendre qu'à un succès relatif en ce qui concerne la prévention des conflits frontaliers en Amérique latine (Michel Foucher indique à ce propos que près de 27 % des frontières latino-américaines résultent directement ou indirectement de conflits armés (44)). L'efficacité de l'*uti possidetis* comme facteur de prévention des conflits territoriaux s'avère ainsi devoir être relativisée à l'épreuve des faits. Mais il faut sans doute se garder de jugements trop péremptifs à cet égard : si le tracé de 27 % des frontières latino-américaines a été dicté, directement ou indirectement, par l'issue de conflits armés, cela signifie aussi que 73 % des frontières du continent ont été établies de manière pacifique. Peut-être se serait-on trouvé en présence d'une proportion inverse si l'*uti possidetis* n'avait pas été appliqué. Il reste que le principe n'a pas eu pour effet, en lui-même, de prévenir les recours à la force des armes, dont la validité des effets en matière d'acquisition territoriale est demeurée admise dans une large mesure jusqu'au moment où une règle autonome prohibant de façon générale l'usage de la force dans les relations interétatiques s'est fait jour dans l'ordre juridique international, au cours du premier tiers du XX^e siècle. Le principe de l'*uti possidetis*, en soi, ne représente donc aucunement une garantie de l'intégrité territoriale des États (45).

Au-delà de cette dernière considération, le principe s'avère avoir rempli avec un certain succès d'autres fonctions qu'on lui a assignées : l'application de l'*uti possidetis* a en effet contribué pour une part non négligeable à assurer une décolonisation ordonnée, tant de l'Amérique latine que de l'Afrique (46), et à éviter l'instabilité qui aurait pu résulter des profonds changements qu'ont connus ces deux régions du monde (47). De façon plus générale, le rôle de l'*uti possidetis* en tant que garant de la sécurité juridique (entre autres en ce qu'il assure la prédictibilité des réponses à apporter à des situations de mutations territoriales inédites — au moins pour l'Amérique hispanique (48)) n'est certainement pas à sous-estimer. Encore faut-il prendre en compte à cet égard que l'application de l'*uti possidetis* laisse en tout état de cause subsister les incertitudes qui affectaient la frontière en cause à l'époque coloniale (49). Et chacun sait qu'en Amérique hispanique comme, dans une mesure légèrement moindre, en Afrique, l'emplacement

(44) *Fronts et frontières — Un tour du monde géopolitique*, Paris, Fayard, 1991, 142.

(45) Sur les rapports (ou l'absence de rapports) entre les deux principes, voy. sp. SHAW, Malcolm, *loc. cit.*, 1996, 124 ; voy. aussi e.a. BARDONNET, Daniel, *loc. cit.*, 99.

(46) Voy. e.a. SOREL, Jean-Marc et MEHDI, Rostane, *loc. cit.*, 13 ; RATNER, Steven, *loc. cit.*, 610.

(47) Voy. e.a. C.I.J., affaire du *Différend frontalier Burkina-Faso/Mali*, *loc. cit.*, 565 ; SOREL, Jean-Marc et MEHDI, Rostane, *loc. cit.*, 19 ; SHAW, Malcolm, *loc. cit.*, 1996, 97.

(48) Voy. e.a. YAKEMTCHOUK, Romain, *loc. cit.*, 30 ; ABI-SAAB, Georges, *loc. cit.*, 345 ; RATNER, Steven, *loc. cit.*, 623.

(49) Voy. e.a. CUKWURAH, A.O., *op. cit.*, 114-115 ; YAKEMTCHOUK, Romain, *loc. cit.*, 40 ; SOREL, Jean-Marc et MEHDI, Rostane, *loc. cit.*, 23 et 28 ; RATNER, Steven, *loc. cit.*, 594 ; KOHEN, Marcello, *op. cit.*, 428.

exact de nombre de limites administratives et/ou de frontières entre puissances coloniales était loin d'être connu avec précision. Les contradictions entre les documents coloniaux sur lesquels les Etats successeurs pouvaient s'appuyer pour tenter d'établir le tracé exact des limites auxquelles ils succédaient n'étaient d'ailleurs pas rares. Pour reprendre les termes de la C.I.J. dans l'affaire du *Différend frontalier, maritime et insulaire El Salvador/Honduras*, les frontières portées devant les tribunaux internationaux « sont presque inmanquablement des frontières dont l'*uti possidetis juris*, pour une fois, ne parle que d'une voix mal assurée » (50). C'est évidemment là une autre raison pour relativiser les effets stabilisateurs du principe.

Comme c'était le cas pour les fonctions manifestes, les fonctions latentes de l'*uti possidetis* ne sont pas non plus exemptes d'ambiguïté.

B. — Les fonctions latentes

A côté des fonctions dont on l'a investi de façon explicite, l'*uti possidetis* remplit encore une autre fonction, latente celle-ci, mais essentielle, que l'on retrouve tant en Amérique latine qu'en Afrique : assurer l'émergence et la construction des nouveaux Etats et de leur identité. En écartant les menaces extérieures et en tentant d'éviter les conflits, les empiétements, voire les invasions d'un des nouveaux Etats par un autre, la règle permet à ces nouvelles entités de se construire sans être exposées à des périls par trop importants. Lapradelle va jusqu'à considérer, en ce qui concerne le mouvement de décolonisation de l'Amérique hispanique, que « la faveur dont jouit, à cette époque, le principe, tient moins à son avantage présumé comme mode de solution de conflits qu'à son intérêt pour la proclamation mondiale de l'indépendance globale du continent sud-américain » (51). La « projection » de la souveraineté — et de l'Etat — qu'induit le principe apparaît clairement. Pour reprendre les termes de M. Shaw, « [f]inally, the doctrine emerged in Latin America as a principle for establishing or enshrining the control of the local authorities as against potential claimant on the basis of not so much actual as constructive possession » (52). Si, comme on l'a dit, l'application de l'*uti possidetis* n'a pas permis d'éviter un certain nombre de conflits territoriaux ouverts sur le continent, sa contribution à la consolidation de la forme étatique — et à la construction des Etats de la région eux-mêmes —, ne saurait être sous-estimée.

Par ailleurs, il ne faut pas négliger le fait que, comme le relève M. Reisman, l'*uti possidetis* « bestowed an aura of historical legality to the expropria-

(50) *Loc. cit.*, 386, § 41.

(51) LAPRADELLE, Paul GROUFFRE DE, *La frontière*, Paris, Ed. internationales, 1929, 77.

(52) *Loc. cit.*, 1996, 98.

tion of the land of indigenous peoples » (53). S'il permettait de contribuer à écarter les menaces que représentaient pour l'existence même des jeunes Etats les éventuelles prétentions d'Etats tiers, la proclamation du principe avait donc également pour effet de mettre les Républiques d'Amérique hispanophone à l'abri des revendications susceptibles d'émaner des populations qui occupaient initialement les espaces en cause.

On retrouve la fonction latente de renforcement de l'Etat assurée par *l'uti possidetis* de façon encore nettement plus marquée sur le continent africain qu'en Amérique latine. Comme l'exprime, ici encore, M. Shaw,

« [a]part from the fear of anarchy and chaos if the map were to be redrawn on ethnic lines, the need is felt for a source of legitimation of statehood. In European countries this is found in the identity of the nation-State, but African territories with only a few exceptions contain considerable numbers of different tribal groups. The vast majority of African countries do not consist of a defined 'nation' as such in the western sense, and accordingly have sought the root to their legitimacy in the territorial unit rather than in the ethnic characteristics of the State » (54).

Dans un tel contexte, l'invocation du principe de *l'uti possidetis* témoigne d'une « idéalisation de l'Etat comme forme suprême et originaire de toute société organisée » (55). L'Etat « apparaît alors comme un horizon mythique, qu'on ne peut atteindre que sous réserve de respecter un legs colonial paradoxalement sacralisé » (56). Certains commentateurs en ont conclu que dans bien des situations, c'étaient finalement les Etats africains eux-mêmes qui étaient plus artificiels que les frontières coloniales dont ils avaient héritées (57). Il reste qu'en Afrique, comme plus tôt en Amérique hispanique, c'est sans doute par rapport à cette fonction de consolidation du modèle étatique que *l'uti possidetis* a assuré les résultats les plus tangibles. La tradition des Etats forts et centralisés qui prévaut sur le continent en témoigne certainement à suffisance.

Au regard de cette fonction latente, les résultats qu'a permis d'atteindre l'application du principe sont donc sans aucun doute probants. Il convient toutefois d'être attentif au fait que dans ses rapports avec la notion d'Etat — et, plus spécialement, pour ce qui est de son rôle dans l'émergence et la consolidation de l'Etat —, *l'uti possidetis* se révèle être une arme à double tranchant. En effet, si le principe joue, dans une première phase, le rôle de renforcement de la forme étatique qui vient d'être décrit, il importe

(53) REISMAN, Michael, « Protecting Indigenous Rights in International Adjudication », *A.J.I.L.*, 1995, 352.

(54) *Op. cit.*, 1986, 186.

(55) BOURJOL-FLECHER, D., « Heurs et malheurs de l'« Uti possidetis ». L'intangibilité des frontières africaines », *Rev. jur. et pol. Indépendance et Coopération*, 1981, 819.

(56) SOREL, Jean-Marc et MEHDI, Rostane, *loc. cit.*, 31.

(57) Voy. par exemple en ce sens ZARTMAN, I.W., « The politics of boundaries in North and West Africa », *Journal of Modern African Studies*, 1965, 160.

aussi d'être conscient des problèmes que cet « héritage » automatique des frontières coloniales est susceptible de faire naître à terme. Comme l'énonce Michel Foucher,

« dans un grand nombre d'Etats du Tiers Monde, le cadre territorial borné de frontières est antécédent aux Etats. C'est [...] la contradiction géopolitique fondamentale, puisque ce cadre est 'donné' extérieurement et antérieurement à tout processus interne. [...] non seulement le cadre résulte d'une décision d'origine extérieure, mais en plus les tracés frontaliers correspondent à des temps révolus, c'est-à-dire à des fonctions qui n'étaient actives que dans le cadre des configurations géopolitiques et géostratégiques du moment. Les frontières n'en sont que la mémoire, alors que les raisons qui ont présidé à leur création ont souvent disparu. Les dirigeants [des Etats nouveaux] disposaient dès le premier jour de la carte de leur territoire ; à eux de faire coïncider souveraineté, sentiment d'appartenance commun et espace reçu » (58).

C'est de ce fait la question du maintien, de la survivance, des entités créées sur ces substrats territoriaux « hérités » qui se pose de façon directe : « *le découpage colonial a moins séparé qu'il n'a créé des ensembles territoriaux devenus par la suite des Etats, produits non par maturation interne [...] mais par héritage. C'est la viabilité, politique d'abord, économique ensuite, de ces ensembles qui est en jeu, pour longtemps* » (59). Ces effets de l'*uti possidetis*, en ce qu'il constitue la base juridique de cet « héritage » des limites territoriales existantes au moment de l'indépendance, doivent donc impérativement être également pris en compte dans l'analyse et l'évaluation globales des fonctions de l'institution. Facteur, dans un premier temps, de renforcement de la forme étatique, l'application de l'*uti possidetis* peut en effet mener à terme à une fragilisation de l'Etat.

C'est en gardant l'ensemble de ces constatations à l'esprit qu'il convient, à ce stade, de se pencher de plus près sur les apports éventuels de l'application du principe aux situations d'accession à l'indépendance qui ne s'inscrivent pas dans le cadre de la décolonisation. Les auteurs qui défendent le jeu du principe en dehors des hypothèses de décolonisation mettent en évidence diverses fonctions « positives » que pourrait remplir l'*uti possidetis*. Ici aussi, la garantie de l'impératif de sécurité juridique (ou la nécessité d'éviter un vide juridique (60)) et l'assurance de la prévention des conflits territoriaux ouverts sont souvent présentées comme les fonctions essentielles de l'*uti possidetis* en semblables situations (61). Ces deux avantages doivent cependant être relativisés. Comme dans les cas d'application « classiques » du principe (hypothèses de décolonisation), le jeu de l'*uti possidetis* ne fera pas disparaître *ipso facto* toutes les incertitudes qui affectent les limites qui

(58) *Op. cit.*, 541.

(59) *Ibid.*, 542.

(60) KOHEN, Marcello, *op. cit.*, 460.

(61) Voy. e.a. SOREL, Jean-Marc et MEHDI, Rostane, *loc. cit.*, 20 ; SHAW, Malcolm, *loc. cit.*, 1996, 111 ; NESI, Giuseppe, *L'uti possidetis juris nel diritto internazionale*, Milan, Cedam, 1996, 186-187.

séparaient auparavant les entités qui faisaient partie de l'Etat démembré, et qui constituent évidemment autant de sources potentielles de différends. Par ailleurs, les conflits — parfois ouverts — qui opposent les entités issues de démembrements territoriaux récents à propos de certains espaces — et ce alors même que les protagonistes s'étaient explicitement accordés sur le maintien du *statu quo* territorial — montrent à suffisance que, pas plus qu'auparavant, l'application de l'*uti possidetis* à ces situations nouvelles n'a pour effet automatique d'empêcher l'éclatement de conflits (62). Il importe, dans ce cadre également, de ne pas prêter à l'*uti possidetis* des mérites qui iraient au-delà de ce qu'il est raisonnable d'en attendre au vu de l'expérience passée. Il en est sans doute d'autant plus ainsi que les conflits qui accompagnent les démembrements d'Etats présentent en général un profil très différent des luttes de décolonisation. Il s'agit en effet, dans le premier cas, de conflits qui opposent l'Etat émergent et sa population non à une puissance coloniale lointaine, mais bien à une entité voisine, en lutte pour le maintien de son intégrité politique et territoriale. Bien plus que dans le cas des luttes de décolonisation, ce sont donc à la fois le territoire et l'indépendance qui constituent l'enjeu des combats dans un tel cadre, et ces éléments expliquent dans une mesure non négligeable l'intensité des oppositions armées sur le terrain. Les spécificités de ce type de conflit ne peuvent que conduire à relativiser les effets pacificateurs de l'*uti possidetis* dans ces situations.

La fonction latente de l'*uti possidetis* en tant qu'assise et élément de renforcement de la forme étatique est quant à elle de toute évidence appelée à jouer le même rôle à l'égard des entités issues de démembrement d'Etats que celui qui fut le sien, de façon constante — dans un premier temps tout au moins —, dans les hypothèses de décolonisation. La décision d'appliquer le principe de l'*uti possidetis* aux situations d'accession à l'indépendance qui ne s'inscrivent pas dans le cadre de la décolonisation procède donc à cet égard d'un choix hautement politique (« *policy decision* ») : celui de favoriser — ou non — l'émergence de nouvelles entités étatiques, dès lors que le principe garantit aux groupes qui voudraient se séparer d'Etats existants une assise territoriale clairement définie, et ce avant même que l'on se trouve en présence d'un véritable Etat revêtu d'une quelconque effectivité (63). A terme, par contre, les périls que sera susceptible de faire peser l'*uti possidetis* sur la cohérence de l'entité dont il aura initialement contribué à l'émergence pourront évidemment être les mêmes que ceux mis en

(62) Voy. ainsi les nombreux conflits territoriaux — parfois armés — qui opposent un certain nombre de républiques issues de l'ex-URSS. A propos de la situation de l'ex-Yougoslavie (et particulièrement de la Bosnie-Herzégovine), voy. sp. ANTONOPOULOS, Constantine, *loc. cit.*, 45.

(63) A propos de l'absence d'accord, à l'échelle internationale, sur les « *policy issues* » en cause dans le cas de l'ex-Yougoslavie, voy. sp. RATNER, Steven, *loc. cit.*, 614.

évidence par Michel Foucher dans le cadre de la décolonisation (64). C'est donc l'ensemble de ces éléments qu'il convient de peser soigneusement lorsqu'on entend se prononcer sur la pertinence de l'extension du principe de l'*uti possidetis* aux situations examinées ici.

En tout état de cause, l'extension théorique de ce champ d'application n'entraînerait pas des conséquences juridiques identiques pour tous les Etats. Il apparaît en effet que le statut juridique du principe de l'*uti possidetis* a largement varié dans le temps et dans l'espace, et que sa consécration en tant que norme générale automatiquement applicable à toutes les hypothèses de succession d'Etats — y compris les cas de démembrement d'Etats — est loin d'être acquise.

III. — LE STATUT JURIDIQUE DE L'*UTI POSSIDETIS*

Le statut juridique du principe de l'*uti possidetis* a fait l'objet de multiples controverses. Simple ligne de conduite ou solution de commodité pour les uns (65), principe de nature politique pour certains (66), règle de droit de portée générale pour d'autres encore (67). Que l'*uti possidetis* ait pris rang parmi les institutions du droit des gens, et constitue dès lors un principe juridique ne peut plus guère être contesté. Son statut juridique et sa portée sont par contre susceptibles de faire l'objet de davantage de controverses.

Les nombreuses références à l'*uti possidetis* dans les constitutions nationales des Etats d'Amérique hispanique, les traités conclus entre ceux-ci ou les décisions des juridictions saisies de litiges frontaliers qui s'étaient fait jour sur le continent ne laissent aucun doute quant au caractère juridique du principe pour les Etats concernés, qui l'ont à l'évidence considéré comme un principe de droit applicable à l'ensemble de leurs différends territoriaux. A titre d'exemples, l'article 2 de la loi fondamentale colombienne de 1831 prévoyait ainsi que « [l]es limites de cet Etat sont les mêmes que celles qui, en 1810, divisaient le territoire de la Nouvelle Grenade des Capitaineries générales du Vénézuéla et du Guatémala et des possessions portugaises du Brésil » (68), alors que par l'article 39 du traité de paix, d'amitié, de commerce

(64) Voy. *supra*.

(65) Voy. e.a. CUKWURAH, A.O., *op. cit.*, 112.

(66) Voy. ainsi les propos des arbitres dans l'affaire du *Canal de Beagle*, à propos des débuts du principe en Amérique latine (*loc. cit.*, 124) ; dans le même sens, mais de façon plus générale, voy. e.a. FITZMAURICE, Gerald, « The General Principles of International Law Considered from the Standpoint of the Rule of Law », *R.C.A.D.I.*, 1957-II, vol. 92, 147-148 ; PINHO CAMPINOS, J. DE, *loc. cit.*, 104 et 111 ; MAKONNEN, Yilma, *op. cit.*, 460.

(67) Voy. les auteurs cités *infra*, note 76.

(68) Texte cité dans l'affaire des *Frontières colombo-vénézuéliennes* (*loc. cit.*, 228-229) ; la constitution vénézuélienne de 1830 comportait une disposition similaire (article 5 ; cité *in ibid.*).

et de navigation conclu en 1839, l'Argentine et le Chili reconnaissaient « *comme frontières de leurs territoires respectifs celles qui existaient au moment où ils se sont séparés de la Couronne espagnole en l'an 1810* » (69). Le caractère conventionnel de l'*uti possidetis* s'avère, dès ces premiers temps, manifeste (70). Le choix de 1810 et 1821 comme dates de référence pour l'application du principe illustre sans doute plus clairement que toute autre considération le fait que la consécration de l'*uti possidetis* en tant que principe juridique constitue le fruit d'un accord entre les États concernés. Il est par exemple extrêmement révélateur, à cet égard, que la Chambre de la CIJ, dans l'affaire du *Différend frontalier, maritime et insulaire El Salvador/Honduras*, ait retenu 1821 comme date de référence pour l'application de l'*uti possidetis*, et non 1839, moment de l'accession « finale » des États concernés à l'indépendance à la suite de la dissolution de la République fédérale d'Amérique centrale, dont ils avaient fait partie entre ces deux dates (71). Ce n'est donc pas le moment de l'indépendance effective qui est pris en compte pour l'application du principe, mais bien la date de 1821, dont le choix ne peut à l'évidence que résulter d'un accord particulier des États de la région. En d'autres termes, plutôt que d'apparaître à ce premier stade comme une règle de portée générale qui aurait pour effet de transformer de façon automatique les limites coloniales antérieures en frontières internationales au moment de l'accession effective à l'indépendance des anciennes colonies espagnoles, l'*uti possidetis* émerge au contraire comme un principe conventionnel, fruit de l'accord des États concernés, qui déterminent, pour chacune des régions en cause (l'Amérique centrale et l'Amérique du sud), une date uniforme (dont le caractère inévitablement « fictif » souligne davantage encore l'aspect conventionnel) pour son application.

Le caractère juridique du principe énoncé dans la résolution du Caire de l'OUA apparaît lui aussi indiscutable (72). Dans la mesure où les États membres de l'organisation s'y « *engagent à respecter les frontières existantes au moment où ils ont accédé à l'indépendance* », on retrouve en effet dans ce texte la volonté des États de créer « *un cadre juridique pour l'action des parties* » dans le domaine de la détermination des limites territoriales des États issus de la décolonisation du continent africain (73). L'aspect conventionnel de l'*uti possidetis* ressort tout aussi clairement de cette période, dans la

(69) Texte cité dans l'affaire du *Canal de Beagle* (*loc. cit.*, 125 ; notre traduction). Pour d'autres exemples, voy. aussi e.a. SHAW, Malcolm, *loc. cit.*, 1996, 99 et SANCHEZ RODRIGUEZ, Luis Ignacio, *loc. cit.*, 199-200.

(70) *Contra*, semble-t-il, M. Kohen, qui paraît y voir une règle coutumière par laquelle les États latino-américains « *étaient liés dès le moment de leur accession à l'indépendance* » (*op. cit.*, 452), conférant ainsi une certaine aura jusnaturaliste au principe.

(71) *Loc. cit.*, 380, § 29 et 389, § 45.

(72) Voy. e.a. SHAW, Malcolm, *op. cit.*, 1986, 186.

(73) Le critère énoncé est l'un de ceux retenus par M. Virally dans ses conclusions présentées à l'Institut de droit international sur les « *Textes internationaux ayant une portée juridique dans les relations mutuelles entre leurs auteurs et textes qui en sont dépourvus* » (point 1, b), in *A.I.D.I.*, 1984, vol. 60-II, 286.

mesure où cette nouvelle reconnaissance du principe intervient par le biais d'un acte concerté au sein d'une organisation internationale. En contrepoint, l'opposition persistante de plusieurs Etats africains à l'application du principe à leurs propres frontières témoigne du fait que l'*uti possidetis*, quelles que soient les vertus qu'on lui prête, constitue un principe de droit international comme tous les autres, auquel les Etats demeurent libres de souscrire ou non (74). Ici aussi, c'est l'accord des Etats sur le principe du maintien des limites existantes au moment de l'accession à l'indépendance qui se révèle déterminant et qui justifie l'application de l'*uti possidetis* pour la détermination des frontières sur le continent africain. On peut par exemple légitimement douter à cet égard du fait que la Cour internationale de justice aurait accepté de faire application du principe dans des litiges tels que le différend frontalier Burkina-Faso/Mali si les Etats du continent n'avaient pas clairement exprimé en 1964 la volonté de faire leur la solution qui avait émergé plus d'un siècle plus tôt en Amérique hispanique (75).

Il reste que cette implantation du principe en Afrique a indubitablement contribué à sa généralisation. On peut en effet affirmer qu'au-delà de sa portée sur le plan régional, le principe de la succession des Etats issus de la décolonisation aux limites des anciennes subdivisions coloniales constitue un principe de droit international coutumier opposable à tous les Etats qui ne l'ont pas contesté (76). Les positions adoptées par plusieurs pays occidentaux à l'égard de conflits territoriaux dans d'autres parties du monde sont l'un des éléments qui en témoignent. Pour n'en donner qu'un exemple, le ministère français des Affaires étrangères a indiqué en 1978, à propos du conflit de l'Ogaden qui opposait l'Ethiopie à la Somalie, que « [l]a France respecte le principe, qui a été adopté par l'O.U.A. en 1964, de l'intégrité des frontières héritées de la colonisation. Ce principe est à la base d'une situation de fait en Afrique [...] » (77). De façon plus générale, les Etats non-alignés ont affirmé, dans une résolution d'octobre 1964, qu'ils « s'engage[ai]ent à respecter les frontières telles qu'elles existaient lorsqu'ils luttaient pour leur indépendance », confirmant de la sorte la vocation « universelle » du prin-

(74) Sur l'opposition du Maroc et de la Somalie à l'application de l'*uti possidetis*, voy. e.a. YAKEMTCHOUK, Romain, *loc. cit.*, 57 et s. ; BARDONNET, Daniel, *loc. cit.*, 98 ; BENMESSAOUD TRIDANO, Abdelmoughit, *op. cit.*, 137 et s. Cette possibilité d'opposition serait par contre plus problématique s'il fallait conclure à l'existence d'un lien de nécessité entre l'*uti possidetis* et le droit des peuples à l'autodétermination ; sur ce point, voy. la contribution d'Olivier CORTEN à cette *Revue*.

(75) Ceci sous réserve, ici encore, de l'enracinement du principe de l'*uti possidetis* dans le droit à l'autodétermination (voy. note précédente).

(76) Voy. e.a. l'affaire du *Différend frontalier Burkina Faso/Mali*, *loc. cit.*, 565, §§ 20 et 21, ainsi que ANTONOPOULOS, Constantine, *loc. cit.*, 41 ; SANCHEZ RODRIGUEZ, Luis Ignacio, *loc. cit.*, 180 et, malgré quelques hésitations, RATNER, Steven, *loc. cit.*, 598. Le caractère conventionnel du principe n'en est pas moins rappelé par certains de ces auteurs (voy. sp. ANTONOPOULOS, Constantine, *loc. cit.*, 44 et 86).

(77) Cité in BARDONNET, Daniel, *loc. cit.*, 97 ; voy. également les autres prises de position de la France et du Royaume-Uni mentionnées par le même auteur (p. 96).

cipe (78). Comme l'a exprimé en termes généraux la Cour internationale de justice dans l'affaire du *Différend frontalier Burkina Faso/Mali*, « [e]n tant que principe érigeant en frontières internationales d'anciennes délimitations administratives établies pendant l'époque coloniale, l'*uti possidetis* est donc un principe d'ordre général nécessairement lié à la décolonisation où qu'elle se produise » (79).

Il importe néanmoins de relever que, même dans le cadre de la décolonisation, l'*uti possidetis* n'a pas été appliqué de façon constante, la pratique enregistrant un certain nombre de prises de distance par rapport au principe. Ainsi, si 87 % des frontières africaines étaient, en 1991, des frontières « héritées » des puissances coloniales (80), des solutions différentes ont été adoptées dans d'autres cas, comme celui du Pakistan, où « 6353 kilomètres de frontières d'Etat ont été établies, qui ne s'appuyaient que rarement sur des limites administratives [...] (ce n'est donc pas le modèle 'A.O.F.' d'éclatement selon des clivages préétablis) » (81). Plusieurs situations peuvent également être relevées, dans lesquelles l'Assemblée générale de l'O.N.U. a écarté les limites tracées par le colonisateur lorsqu'il s'est agi de définir l'assise territoriale d'entités issues de la décolonisation, estimant ces limites contraires au droit à l'autodétermination de la population des territoires concernés. Ce fut par exemple le cas pour les Comores et Mayotte (82). Semblables écarts sont au demeurant conformes au caractère dispositif, et non impératif, du principe, traditionnellement mis en évidence par la doctrine (83). Ces solutions parfois divergentes montrent également que l'*uti possidetis* doit être considéré avant tout comme un « outil » à la disposition des parties confrontées à un problème de frontières dans un contexte de succession d'Etats, sans qu'il s'impose pour autant de façon automatique et constante en pareils cas.

L'existence d'une règle identique qui trouverait application de façon générale en dehors des situations de décolonisation est d'ailleurs loin d'être avérée à l'heure actuelle, la pratique des Etats — comme des organisations internationales — à cet égard se révélant encore limitée et incertaine. Il est vrai que les nouvelles frontières internationales de bon nombre de pays issus de démembrements d'Etats (le plus souvent fédéraux) coïncident avec les limites administratives préexistantes, comme le montrent entre autres les exemples de la Tchéquie et de la Slovaquie (84), ou de la plupart des

(78) Texte cité in PINHO CAMPINOS, J. DE, *loc. cit.*, 100.

(79) *Loc. cit.*, 566, § 23.

(80) FOUCHER, Michel, *op. cit.*, 167.

(81) *Ibid.*, 332.

(82) Pour plus de détails sur ces précédents, ainsi que, plus généralement, sur les liens entre *uti possidetis* et droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, voy. la contribution d'Olivier CORTEN à cette Revue.

(83) Voy. e.a. RATNER, Steven, *loc. cit.*, 599 ; SHAW, Malcolm, *loc. cit.*, 1996, 142 ; KOHEN, Marcello, *op. cit.*, 429 et 453.

(84) Accord du 23 novembre 1992.

républiques nées de l'éclatement de l'U.R.S.S. (85). Il importe cependant d'observer que, dans tous ces cas, l'élévation des anciennes limites internes au rang de frontières internationales s'est faite par accord mutuel des parties. La généralisation de cette solution ne ressort par contre d'aucun texte de portée plus générale qui traduirait le sentiment des États — ou des organisations — d'être en présence d'une véritable « règle » en ce sens.

Il ne paraît, entre autres, pas possible d'en trouver trace dans la déclaration de la Communauté européenne et de ses États membres du 16 décembre 1991 énonçant des « lignes directrices sur la reconnaissance des nouveaux États en Europe orientale et en Union soviétique ». Cet instrument énonce certes parmi les exigences conditionnant la reconnaissance des États en cause « *le respect de l'inviolabilité des limites territoriales, qui ne peuvent être modifiées que par des moyens pacifiques et de commun accord* » (86). La généralité de cette formule pourrait laisser penser que les auteurs des « lignes directrices » entendaient étendre aux limites internes la protection accordée par le droit des gens aux frontières internationales, reconnaissant de la sorte aux premières l'intangibilité et la pérennité qui caractérisent traditionnellement les secondes. Plus spécifiquement, l'affirmation du maintien de toutes les « limites territoriales » (y compris internes) existerait revieridrait à l'affirmation de l'applicabilité de l'*uti possidetis* aux situations de successions territoriales résultant de phénomènes autres que la décolonisation. Il est cependant douteux qu'une telle portée puisse être attribuée à ce texte. D'une part, la référence aux « limites territoriales » est elliptique et son sens n'est précisé par aucune autre disposition du même instrument ou d'un quelconque texte subséquent provenant du même groupe d'États. La formulation du texte diffère à cet égard singulièrement de celle d'autres instruments-clés en la matière, au premier rang desquels la résolution du Caire de l'O.U.A. (87). La détermination du sens et de la portée exacts de la condition posée par la déclaration européenne s'avère donc particulièrement malaisée. D'autre part, et à supposer même qu'elle vise à étendre la règle de l'intangibilité aux limites externes comme internes des États, la déclaration européenne de 1991 ne constitue pas en soi un instrument juridique contraignant, que ce soit à l'égard de ses auteurs (les membres de la Communauté) ou de ses destinataires (les États d'Europe orientale et d'ex-URSS). Elle ne vise en effet qu'à préciser les conditions auxquelles, en théorie en tout cas, la reconnaissance de ces derniers par la Communauté européenne et ses membres est subordonnée. Même si elle peut, à la rigueur, exprimer le sentiment (voire une véritable *opinio juris*) de ses auteurs quant à l'existence d'une règle du type de celle envisagée dans les lignes qui précèdent — ce dont on peut légitimement douter au

(85) Accords de Minsk, 8 décembre 1991, et d'Alma Ata, 21 décembre 1991 (textes in *J.L.M.*, 1992, 142-149).

(86) Texte reproduit in *R.G.D.I.P.*, 1992, 261 ; nous soulignons.

(87) Voy. *supra*, 2^e partie.

regard des prises de positions d'États européens aussi importants que la France et l'Allemagne en septembre 1991 (88) —, l'on voit mal à quel titre semblable prise de position unilatérale imposerait des obligations juridiques aux tiers qu'elle vise (89). Les déclarations et prises de positions ultérieures des États européens, qu'elles soient intervenues dans le cadre communautaire ou dans celui de la C.S.C.E./O.S.C.E. ne peuvent pas plus être interprétées comme consacrant l'application de la théorie de l'*uti possidetis* aux limites internes d'États démembrés. Les références que l'on y retrouve à l'inviolabilité des limites existantes sont pour la plupart ambiguës, le champ d'application de ces énoncés, par ailleurs dépourvus de force contraignante, demeurant des plus incertains (90).

Le fait que la transposition de l'*uti possidetis* aux situations de successions d'États autres que celles résultant de processus de décolonisation soit admise comme règle générale, ayant vocation à s'appliquer « par défaut » (c'est-à-dire en l'absence même d'un accord singularisé des entités concernées) aux conséquences, dans le domaine territorial, de démembrements d'États, est donc loin d'être établi. Il faut encore relever à cet égard qu'en tout état de cause une telle règle ne pourrait s'imposer, dans une perspective relativiste, qu'aux sujets qui y ont consenti de façon explicite ou implicite. Rien n'empêcherait ainsi certains États, comme ce fut précédemment le cas dans le contexte africain, de s'ériger en « objecteurs persistants » et de refuser l'application de cette nouvelle règle à leur égard (91).

*
* *
*

De façon générale, l'examen des sens, des fonctions et du statut de l'*uti possidetis* au fil du temps permet d'en dégager une image dont le trait dominant est assurément le paradoxe. Les sens variables que l'expression a revêtus au gré des époques et qui la singularisent par rapport à chacune des situations où l'institution a trouvé application contrastent indéniablement avec sa prétention à la généralité, voire à l'universalité, tant en

(88) Voy. sp. les déclarations du 20 septembre 1991, reproduite in « Pratique française du droit international — 1991 », *A.F.D.I.*, 1991, 987.

(89) Ceci ne fait bien entendu pas obstacle à ce que de tels textes rappellent — comme le fait d'ailleurs la déclaration de 1991 — la nécessité pour les États qui entendent obtenir la reconnaissance de se conformer à diverses obligations internationales bien établies, telles « le respect de la Charte des Nations Unies » (voy. sur ce point SALMON, Jean, « Reconnaissance d'États », *R.B.D.I.*, 1992, 231). Il ne s'agit toutefois à l'évidence pas, en pareil cas, d'obligations imposées par celui ou ceux qui formule(nt) les exigences pour la reconnaissance, puisqu'elles découlent du « droit international général ».

(90) Pour plus de détails sur ce point, voy. la contribution de Barbara DELCOURT dans la présente *Revue (supra)*.

(91) Voy. déjà à cet égard la réaction de la République fédérative socialiste de Yougoslavie à l'avis n° 3 de la Commission Badinter, exposée par Barbara DELCOURT dans sa contribution (voy. *supra*). Voy. cependant sur cette question les réserves formulées *supra*, n. 75.

termes géographiques que de champ d'application (92). Par ailleurs, le principe s'affirme simple dans sa conception (comme le rappelle Steven Ratner en le qualifiant de « règle idiote » (93)), en même temps qu'il se révèle infiniment plus complexe dans ses effets, ainsi qu'en témoigne d'une part l'importance de son rôle à l'égard de l'émergence et du renforcement de la forme étatique et d'autre part sa possible influence sur la fragilisation des Etats constitués sur des bases territoriales « héritées ». Ces différents éléments devraient inciter à mener une réflexion plus approfondie sur les mérites de l'application de l'*uti possidetis* à une situation donnée, plutôt que de prôner un recours automatique au principe, dans l'espoir — parfois fallacieux — d'y trouver une solution stable et simple aux problèmes de succession territoriale qui se posent en l'espèce.

(92) L'on vise là son application éventuelle à l'ensemble des hypothèses de successions, même en dehors d'instances de décolonisation.

(93) « *Idiot rule* » ; *loc. cit.*, 617.