

QUELQUES OBSERVATIONS
SUR LE PRINCIPE DE L'*UTI POSSIDETIS*
À L'AUNE DU CAS HYPOTHÉTIQUE
DE LA BELGIQUE

PAR

Nicolas ANGELET

MAÎTRE DE CONFÉRENCES
À L'INSTITUT ROYAL SUPÉRIEUR DE DÉFENSE,
BRUXELLES

I. — INTRODUCTION

La présente contribution est consacrée à l'application du principe de l'*uti possidetis* dans l'hypothèse du démembrement de la Belgique ou de la sécession d'une partie de son territoire. Le rôle de cette étude dans le cadre du présent ouvrage est de deux ordres. D'abord, si aucune entité belge n'a jusqu'à présent revendiqué son indépendance, l'hypothèse n'est pas unanimement considérée comme irréaliste (1). L'application de l'*uti possidetis* dans le contexte européen peut donc être évaluée en partie au regard du cas de la Belgique. Ensuite et surtout, nous tenterons de tirer de l'analyse du cas belge des enseignements d'ordre général. Le caractère hypothétique de notre étude mettra notamment à nu quelques problèmes qui ont pu être masqués par le cours des événements dans la pratique antérieure, mais qui pourraient se manifester à l'avenir.

Nous aborderons d'abord la question de savoir si l'applicabilité de l'*uti possidetis* en dehors du contexte de la décolonisation est consacrée par une règle coutumière opposable à la Belgique et à ses hypothétiques Etats successeurs (section 2). Ensuite, nous analyserons dans quelle mesure le principe de l'*uti possidetis* générerait des solutions univoques et incontestables, c'est-à-dire s'il atteindrait l'objectif de stabilité qui est le sien. Ceci permettra aussi de préciser la portée du principe (section 3). Nous nous demanderons enfin si l'application de l'*uti possidetis* satisfierait les intérêts légitimes essentiels des Etats et populations concernés, et dans la négative, s'il faut rejeter le principe au bénéfice d'une frontière négociée (section 4).

(1) Alors qu'au Colloque des 23 et 24 janvier 1998 l'auteur de la présente contribution avait qualifié son analyse de « politique-fiction », plusieurs intervenants ont fait valoir que l'hypothèse était, au contraire, fort réaliste.

II. — L'APPLICABILITÉ DE L'*UTI POSSIDETIS* EN DEHORS
DU CONTEXTE DE LA DÉCOLONISATION EST-ELLE CONSACRÉE
PAR UNE RÈGLE COUTUMIÈRE OPPOSABLE À LA BELGIQUE
ET À SES HYPOTHÉTIQUES ÉTATS SUCCESSIONS ?

L'applicabilité de l'*uti possidetis* en cas de démembrement de la Belgique ou de la sécession d'une partie de son territoire soulève diverses questions. D'abord, la coutume internationale consacre-t-elle l'applicabilité du principe de l'*uti possidetis* en dehors du contexte de la décolonisation, et dans l'affirmative, le principe serait-il opposable à la Belgique et à ses États successeurs ? Ensuite, le principe serait-il, compte tenu de sa portée, appelé à régir la succession d'États sur le territoire belge ? C'est la première de ces questions que nous aborderons maintenant. S'il nous est impossible d'analyser ces problèmes de façon exhaustive, les observations ci-après offriront néanmoins quelques enseignements d'ordre général.

A. — *Le principe de l'uti possidetis est-il applicable
en dehors du contexte de la décolonisation,
et cette règle est-elle opposable à la Belgique ?*

L'analyse de la pratique belge ne révèle aucune prise de position générale sur le principe de l'*uti possidetis* (2). La position de la Belgique se déduit toutefois de certaines déclarations récentes, faites notamment dans le cadre de la Coopération politique européenne (3). La Déclaration des Douze du 16 décembre 1991 sur les « lignes directrices sur la reconnaissance des nouveaux États en Europe orientale et en Union Soviétique » pose comme condition, entre autres, « le respect de l'inviolabilité des limites territoriales qui ne peuvent être modifiées que par des moyens pacifiques et d'un commun accord » (4). Le 15 janvier 1992, la présidence de la Coopération politique européenne communique que « conformément à la déclaration du 16 décembre 1991..., et à la lumière de l'avis de la Commission d'Arbitrage, la Communauté et ses États membres ont décidé, en accord avec ces dispo-

(2) Cette analyse a été effectuée sur base des aperçus de la pratique belge publiés dans la *Revue belge de droit international* entre 1965 et 1996.

(3) Notons par ailleurs la déclaration du représentant de la Belgique au Conseil de sécurité, en date du 25 septembre 1991 (S/PV.3009, pp. 21-22). La Belgique rappelle que la Communauté européenne et ses États membres ont réitéré leur détermination à contribuer à un règlement politique et négocié du conflit yougoslave sur base, entre autres, du principe de l'inacceptabilité de toute modification des frontières par la force — modifications qu'ils étaient déterminés à ne pas reconnaître. Cette déclaration n'est toutefois pas fort utile. Elle vise exclusivement la modification des frontières *par la force*, ne précise pas de quelles frontières il s'agit (les frontières internationales avec les États voisins de l'ex-Yougoslavie, ou aussi celles correspondant aux anciennes limites administratives de l'État yougoslave ?), et ne s'exprime pas plus sur la valeur juridique du principe énoncé.

(4) V. SALMON, J., « Reconnaissance d'États », *R.B.D.I.*, 1992/1, p. 228 ; *R.G.D.I.P.*, 1992, p. 261.

sitions,... de procéder à la reconnaissance de la Slovénie et de la Croatie » (5). Un communiqué de presse du Ministère des affaires étrangères relatif à la reconnaissance de la Bosnie-Herzégovine, le 10 avril 1992, utilise une formule analogue : « cette décision [de procéder à la reconnaissance] a été prise à la lumière de ce qui avait été convenu par les Douze le 16 décembre 1991, des conclusions de la commission d'arbitrage et des résultats du référendum... » (6). A première vue, il s'agit là de conditions à la reconnaissance des nouveaux Etats qui ne reflètent pas nécessairement les obligations de ces Etats en vertu du droit international général. Cette interprétation est toutefois contredite par le fait que les Douze déterminent leur position « à la lumière » des conclusions de la Commission d'arbitrage (la Commission-Badinter) et « en accord » avec celles-ci. Or, les Avis n^{os} 2 et 3 de la Commission ont consacré l'applicabilité de l'*uti possidetis* en dehors du contexte de la décolonisation (7). Si ces Avis ne sont pas obligatoires, ils se prononcent néanmoins sur la portée d'une règle de droit — c'est-à-dire d'une règle qui est, elle, présentée comme obligatoire. Les Etats ayant participé à la création de la Commission d'arbitrage ne peuvent nier toute autorité à ces prononcés (8). En tout état de cause, les Etats qui se prévalent des Avis sans aucune réserve reconnaissent le caractère obligatoire des règles qui y sont énoncées (9).

Dans toute cette mesure, les déclarations susmentionnées reflètent l'existence d'une *opinio juris* dans le chef de la Belgique et des autres Etats qui ont participé à ces déclarations ou n'ont pas émis de protestation à leur rencontre. S'il est impossible de procéder ici à une analyse de la pratique pour déterminer l'existence d'une règle coutumière (10), l'*opinio juris* suggère qu'il s'agit à tout le moins d'une coutume en voie de formation. Par ailleurs, si la règle ne s'est pas encore cristallisée, la position de la Belgique exclut d'ores et déjà qu'elle puisse se prévaloir du statut d'objecteur persistant (11).

(5) SALMON, J., *op. cit.*, p. 238.

(6) VINCINEAU, M., e.a., « La pratique du pouvoir exécutif et le contrôle des chambres législatives en matière de droit international (1991-1992) », *R.B.D.I.*, 1993/2, p. 592, citant la *Revue de la presse* du Ministère des affaires étrangères, 10 avril 1992.

(7) V. le texte de ces Avis, *R.G.D.I.P.*, 1992, pp. 266-269.

(8) Comp., *mutatis mutandis*, l'analyse de Sir Gerald Fitzmaurice pour qui les Avis consultatifs de la Cour internationale de Justice « though not binding, nevertheless have authority as statements of law » (*Y.I.L.C.*, vol. 29, 1952, pp. 54-55). La Commission d'arbitrage ne bénéficie pas, il est vrai, de la même autorité que la Cour internationale de Justice.

(9) Comp. toutefois l'analyse de B. DELCOURT dans cet ouvrage.

(10) Le lecteur consultera sur ce point les contributions de B. DELCOURT et L. WEERTS dans le présent ouvrage.

(11) Sur le point de savoir si le droit international reconnaît aux Etats la possibilité de se prévaloir du statut d'objecteur persistant à une règle coutumière, V. en particulier, dans cet ouvrage, les contributions d'O. CORTEN, B. DELCOURT et M. KOHEN.

B. — *Le principe de l'uti possidetis serait-il opposable aux Etats successeurs de la Belgique ?*

Les constatations ci-dessus seraient directement pertinentes au cas où une partie de la Belgique ferait sécession et que l'Etat belge continuerait d'exister. La règle coutumière de l'*uti possidetis* serait alors opposable à la Belgique en tant qu'Etat continuateur. Elle le serait également à l'Etat successeur ou aux Etats successeurs de la Belgique — et cette conclusion s'impose même si l'on admet que le droit international reconnaît aux Etats la possibilité de se prévaloir du statut d'objecteur persistant à une règle coutumière. En effet, les Etats voisins de la Belgique (Pays-Bas, République fédérale d'Allemagne, France ou Luxembourg) qui pourraient lui succéder faisaient tous partie des Douze au moment des déclarations sur l'ex-Yougoslavie analysées ci-dessus. Ils ont donc reconnu l'applicabilité de l'*uti possidetis* hors du contexte de la décolonisation au même titre que la Belgique. La situation des Etats nouveaux qui pourraient trouver naissance sur le territoire de la Belgique n'est pas différente : les Etats nouveaux ne disposent pas, pour ce qui est de la coutume internationale, du bénéfice de la table rase (12). Pour autant qu'il soit en vigueur au moment de leur accession à l'indépendance, le principe coutumier de l'*uti possidetis* lierait donc aussi les Etats nouveaux successeurs de la Belgique.

C. — *Enseignements*

A ce stade, les enseignements du cas hypothétique de la Belgique sont de deux ordres. En premier lieu, les déclarations des Douze, et de la Belgique en particulier, témoignent de la volonté d'appliquer l'*uti possidetis* en dehors du contexte de la décolonisation. Il s'agit à tout le moins d'une coutume *in statu nascendi*. En deuxième lieu, l'applicabilité du principe pourrait résulter du jeu de la coutume (et notamment de son caractère obligatoire pour les nouveaux Etats) plutôt que de l'acceptation du principe par tous les protagonistes (13). Sans sous-estimer l'autorité de la coutume internationale, ceci pourrait constituer une différence importante avec l'application du principe dans le cadre de la décolonisation, où il avait été rapide-

(12) V. *Oppenheim's International Law*, 9^e édition, 1992, pp. 14 et 208 et s. Cette analyse, qui fait une distinction entre la succession aux obligations coutumières et conventionnelles, procède de l'idée que les obligations coutumières sont assumées par l'Etat nouveau au moment, et en contrepartie de son entrée dans la 'communauté internationale'. Cette analyse n'est pas entièrement incompatible avec le fondement consensualiste du droit international (coutumier et conventionnel). On peut en effet faire valoir que l'Etat nouveau qui assume les obligations de la coutume en entrant dans la 'communauté internationale' le fait volontairement. Cette volonté est toutefois très relative. Comme le souligne Ronald Dworkin, l'acceptation ne peut être conçue comme le fondement d'une obligation que si elle est donnée librement, ce qui n'est pas le cas si le sujet a pour seule alternative « to build a life from nothing under a foreign flag » (DWORKIN, R., *Law's Empire*, 1986, pp. 192-193).

(13) V. sur ce point la note 12 ci-dessus.

ment et généralement reconnu par les Etats nouvellement indépendants qui avaient sur ce point des intérêts communs. Une telle communauté d'intérêts favorable à l'application volontaire du principe de l'*uti possidetis* n'est pas acquise lorsqu'un nouvel Etat voit le jour en Europe. La question de la légitimité du principe, que nous aborderons ci-après, en est d'autant plus importante.

On notera par ailleurs que l'analyse ci-dessus n'a pas entièrement résolu la question de savoir si l'*uti possidetis* serait appelé à régir les successions d'Etats sur le territoire belge : ceci dépend également de la portée du principe, sur laquelle nous aurons l'occasion de nous prononcer dans la section suivante.

III. — L'APPLICATION DU PRINCIPE DE L'UTI POSSIDETIS À LA BELGIQUE OFFRIRAIT-ELLE DES SOLUTIONS UNIVOQUES ?

La fonction principale du principe de l'*uti possidetis* est d'éviter que des différends territoriaux prolongés viennent perturber les Etats nouvellement indépendants. Sa fonction est plus particulièrement d'offrir une solution nette, rapide et incontestable, plutôt qu'une solution juste et nuancée qui ne verrait le jour qu'au prix de conflits prolongés, voire sanglants. Voyons donc si l'application de l'*uti possidetis* à la Belgique permettrait d'atteindre cet objectif.

Une comparaison rapide avec la situation des Etats issus de la décolonisation suggère une réponse affirmative, voire un *a fortiori* victorieux. L'objectif de certitude et de stabilité peut en effet se voir menacé par l'imprécision du tracé des limites administratives antérieures à l'accession à l'indépendance. C'est sur ce point qu'a trébuché et que continue de trébucher l'application de l'*uti possidetis* aux Etats issus de la décolonisation. Rien de tel en Belgique, où le tracé des différentes limites administratives est d'une précision assurément peu fréquente dans les anciennes colonies (14). Cette caractéristique, qui tient sans doute à une population plus dense requérant une occupation et subdivision plus poussée du territoire, ou encore à l'évolution de la cartographie depuis l'époque de la décolonisation, se retrouve vraisemblablement dans la majeure partie des Etats européens. A première vue, elle justifie *a fortiori* l'application de l'*uti possidetis* aux sécessions et démembrements en Europe.

(14) En particulier, les limites des régions linguistiques belges (qui déterminent les compétences *ratione loci* des entités fédérées, V. ci-après) coïncident avec celles des communes, puisqu'en vertu de l'article 4, al. 2 de la Constitution belge « Chaque commune du Royaume fait partie d'une de ces régions linguistiques ».

En ce qui concerne la Belgique le problème est ailleurs, notamment dans la coexistence et la superposition d'entités différentes. La Belgique connaît un fédéralisme à plusieurs couches, avec différentes sortes d'entités fédérées : les Régions et les Communautés. Leur compétence *ratione loci* est déterminée par une autre subdivision de l'Etat belge, à savoir celle en quatre régions linguistiques : la région de langue néerlandaise, la région de langue française, la région de langue allemande et la région bilingue de Bruxelles-capitale (15).

Les Régions sont au nombre de trois (flamande, wallonne et bruxelloise) et sont essentiellement compétentes en matière économique. La Région flamande est compétente dans la région de langue néerlandaise ; la Région wallonne, dans les régions de langue française *et allemande* ; et la Région bruxelloise, dans la région bilingue de Bruxelles-capitale (16). Les Communautés sont également au nombre de trois (flamande, française et germanophone). Elles sont compétentes en matière culturelle, en matière d'enseignement, ainsi que pour d'autres matières comme la santé, domaine dans lequel l'appartenance culturelle joue un rôle important pour ce qui est de l'accès aux prestations. Leur compétence *ratione loci* est plus complexe que celle des Régions en raison notamment du caractère biculturel de Bruxelles. La Communauté flamande est ainsi compétente, non seulement dans la région de langue néerlandaise, mais aussi dans la région bilingue de Bruxelles-capitale à l'égard des institutions flamandes. La Communauté française est compétente dans la région de langue française et dans la région bilingue de Bruxelles-capitale, de façon comparable — en grandes lignes — à la Communauté flamande (17) ; la Communauté germanophone, quant à elle, est compétente uniquement dans la région de langue allemande (18). A ceci s'ajoutent par ailleurs d'autres subdivisions, à savoir celles des provinces, des arrondissements et des communes.

Après avoir examiné le statut particulier des limites des régions linguistiques (les « frontières linguistiques ») et son importance pour l'application de l'*uti possidetis*, nous analyserons les problèmes résultant de la coexistence des compétences communautaires flamandes et françaises dans la région bilingue de Bruxelles-capitale. Nous aborderons ensuite la question, plus générale, de la superposition d'entités fédérées différentes. Enfin, nous tenterons de tirer quelques enseignements généraux de cette analyse.

(15) Constitution belge, article 4.

(16) Constitution belge, articles 1^{er}, 3 et 5 ; loi spéciale du 8 août 1980, article 2 ; loi spéciale du 12 janvier 1989 sur les institutions bruxelloises, article 2, par. 1.

(17) Notons toutefois que la Commission communautaire française, qui exerce une partie des compétences de la Communauté française dans la Région bilingue de Bruxelles-capitale, a une autonomie plus grande que la Commission communautaire flamande.

(18) Constitution belge, articles 127-133.

A. — *Le statut particulier*
des « frontières linguistiques »

Nous avons relevé ci-dessus que la Belgique est divisée en quatre régions linguistiques (à savoir la région de langue néerlandaise, la région de langue française, la région de langue allemande et la région bilingue de Bruxelles-capitale). L'article 4 de la Constitution prévoit que les limites de ces régions (appelées aussi « frontières linguistiques ») ne peuvent être modifiées que par une loi adoptée à la majorité spéciale. Ceci requiert la majorité des suffrages dans chacun des deux groupes linguistiques (néerlandophone et francophone) au parlement fédéral (19). Chacun de ces deux groupes linguistiques dispose donc, à cet égard, d'un droit de veto. Selon les termes d'un constitutionnaliste flamand, les frontières linguistiques sont ainsi devenues, en quelque sorte, des « frontières étatiques » (20).

On pourrait, à première vue, être tenté de se référer à cette donnée constitutionnelle pour appliquer l'*uti possidetis* aux limites des régions linguistiques (et non à celles, par exemple, des provinces). La Commission-Badinter a en effet noté dans son Avis n° 3 que le principe de l'*uti possidetis* trouvait « d'autant plus aisément à s'appliquer entre les Républiques que, en vertu des alinéas 2 et 4 de l'article 5 de la Constitution de la R.S.F.Y., il avait été décidé que la consistance des territoires et les limites des Républiques ne pourraient être modifiées sans leur accord » (21). A y voir de plus près, cette approche n'est guère concluante.

En effet, le passage précité de l'Avis n° 3 est assez ambigu. La référence au droit constitutionnel yougoslave est présentée d'une part comme un argument par *a fortiori* (« d'autant plus ») dans un exposé portant sur l'applicabilité du principe en dehors de la décolonisation. Mais il appert ensuite que la référence au droit constitutionnel yougoslave devrait faciliter l'application de l'*uti possidetis* (« aisément ») plutôt que la justifier. Par ailleurs, la Commission ne s'étend en rien sur l'avantage que la constitution yougoslave présente sur ce point.

Ensuite, la situation belge n'est pas identique à celle de la Yougoslavie. Formellement, la décision de modifier les limites des régions linguistiques belges revient au parlement fédéral et non aux entités fédérées comme c'était le cas dans la constitution yougoslave. Les entités fédérées belges ne disposent donc pas de droits et obligations territoriaux comparables à ceux des Etats. Ceci est d'autant plus vrai que le sort des limites de la région de langue allemande (et donc, de la Communauté germanophone) est aux

(19) Constitution belge, article 4, al. 3.

(20) ALLEN, A., *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Kluwer Rechtswetenschappen België, 1995, p. 33, n° 36.

(21) *R.G.D.I.P.*, 1992, p. 269.

moins des groupes linguistiques français et néerlandais au parlement fédéral (22).

Enfin, la référence au statut particulier des « frontières linguistiques » ne garantit aucunement une application sans heurts de l'*uti possidetis*. Comme nous allons le voir ci-après, cette référence ne résout ni le sort des compétences communautaires dans la région bilingue de Bruxelles-capitale, ni le problème de la superposition partielle de différentes entités fédérées.

B. — *Le sort des compétences communautaires dans la région bilingue de Bruxelles-capitale*

Nous avons vu ci-dessus que les Communautés flamande et francophone sont toutes deux compétentes dans la région bilingue de Bruxelles-capitale. Il est difficile, toutefois, de qualifier ces compétences en termes de droit international public. Alors que la Constitution belge définit clairement l'assise territoriale des Régions, elle ne définit pas le territoire des Communautés. On ne peut donc pas dire avec certitude si ces compétences (qui semblent fonctionnelles plutôt que personnelles (23)) doivent être qualifiées d'extra-territoriales, ou s'il s'agit au contraire de compétences territoriales limitées (24).

Or cette question, qui est sans pertinence réelle tant que la Belgique existe, est déterminante pour l'application du principe de l'*uti possidetis*. Si les compétences communautaires à Bruxelles sont extra-territoriales, le territoire d'une Flandre indépendante s'arrêtera nécessairement aux limites de l'actuelle région de Bruxelles-capitale. S'il s'agit au contraire de compétences territoriales limitées, l'application de l'*uti possidetis* pourrait consacrer l'existence d'un condominium sur Bruxelles. L'arrêt dans l'affaire du *Différend frontalier terrestre, insulaire et maritime* l'illustre où la Cour, après avoir constaté que la Baie de Fonseca était une baie historique commune et indivisée au moment de l'accession à l'indépendance, a conclu que les

(22) Par ailleurs, cette particularité illustre très nettement que le statut des frontières linguistiques belges est indissociable de l'existence de l'Etat fédéral belge et de son équilibre institutionnel.

(23) Les compétences communautaires s'exercent uniquement à l'égard d'institutions. Les Communautés n'ont aucune compétence directe à l'égard des personnes, flamandes ou francophones, habitant dans la région bruxelloise ; il n'existe aucune subnationalité (ALEN, A., *op. cit.*, p. 372). Les habitants de Bruxelles s'adressent librement à l'institution francophone, néerlandophone ou bilingue de leur choix.

(24) Cette deuxième branche de l'alternative trouverait un certain appui dans le fait que les compétences communautaires à Bruxelles ont indéniablement une assise territoriale, puisqu'elles sont territorialement limitées. Bruxelles est aussi la capitale officielle de la Communauté flamande, et ainsi de la « Flandre » dès lors que la Communauté flamande exerce les compétences de la Région flamande — sans que les deux entités soient pour autant fusionnées (V. ALEN, A., *op. cit.*, pp. 417 et s.). Nous ne prétendons pas, toutefois, que ces éléments sont décisifs.

eaux du Golfe étaient soumises, en vertu du principe de l'*uti possidetis*, à la souveraineté conjointe des États riverains (25).

Cette ambiguïté du droit constitutionnel belge empêcherait l'*uti possidetis* de remplir sa fonction stabilisatrice. La Flandre est en effet très attachée à Bruxelles pour des raisons historiques (26). Elle pourrait donc chercher à acquérir son indépendance sur une base communautaire plutôt que régionale, pour ensuite avancer l'interprétation 'territoriale' des compétences communautaires à Bruxelles. Cette interprétation serait suffisamment défendable pour convaincre la partie flamande (c'est-à-dire, pour l'inciter à formuler ses revendications sur Bruxelles ou à se montrer intransigeante), mais elle le serait trop peu pour convaincre ses opposants et permettre un règlement rapide et univoque du différend territorial. En présence de telles ambiguïtés constitutionnelles, l'*uti possidetis* pourrait donc faire plus de tort que de bien.

En tout état de cause, la solution offerte par l'*uti possidetis* dans le cas du condominium ne serait que partielle : comme l'a souligné la Cour internationale de Justice, « il est difficile de voir comment un système d'administration commune aussi solidement charpenté [que la Cour préfère qualifier de *coimperium*] pourrait être mis en place autrement que par un accord entre les États concernés » (27). L'*uti possidetis* n'offrirait donc qu'une alternative très limitée à la solution négociée du différend (28).

C. — *La superposition partielle d'entités fédérées différentes*

La constatation essentielle est toutefois que les nouvelles frontières résultant de l'application de l'*uti possidetis* seraient différentes selon ce que l'indépendance soit proclamée au sein d'une Région ou d'une Communauté (pour ne parler que de ces entités). Nous avons vu que le sort de Bruxelles en dépendrait potentiellement. De même, dans l'hypothèse où la Région wallonne proclamerait son indépendance, sa frontière orientale serait l'actuelle frontière belgo-allemande, la 'Wallonie' englobant donc le territoire

(25) *Différend frontalier terrestre, insulaire et maritime (El Salvador/Honduras ; Nicaragua (intervenant))*, arrêt du 11 septembre 1992, C.I.J. RECUEIL 1992, pp. 601 et s., par. 404 et s.

(26) L'importance que la Flandre attache à Bruxelles ressort notamment d'une note de discussion approuvée par le Gouvernement flamand le 29 février 1996 : *Discussienota voor een verdere staatshervorming* [note de discussion pour la poursuite de la réforme de l'État], pp. 9-10. La même tendance se manifeste dans un ouvrage d'académiciens flamands qui a été ovationné par le Ministre-Président de Flandre : CLEMENT, J. e.a., *Proeve van een grondwet voor Vlaanderen* [Ebauche d'une constitution pour la Flandre], die keure, 1996, pp. XV-XVI, et p. 9, où figure le projet d'article 3 : « Le territoire de l'État fédéré de Flandre comprend la région de langue néerlandaise et la région bilingue de Bruxelles-capitale » (notre traduction).

(27) *Loc. cit.*, p. 597, par. 399 — au sujet du statut du Golfe de Fonseca.

(28) Indépendamment de cela, on voit bien que la solution envisagée pour Bruxelles impliquerait, à peu de choses près, un retour à la case départ. C'est là une des nombreuses raisons pour lesquelles le démembrement de la Belgique est, et restera sans doute, une hypothèse d'école.

de l'actuelle Communauté germanophone ; si l'indépendance était proclamée au sein de la Communauté française, la frontière orientale du nouvel Etat serait au contraire l'actuelle limite entre les régions de langues française et allemande. Le principe de l'*uti possidetis* ne créerait donc de solutions univoques qu'à condition que les entités pouvant se prévaloir du principe soient déterminées *ex ante*.

Ceci ne poserait pas problème dans l'hypothèse d'une séparation de commun accord, accompagnée par l'identification et la reconnaissance mutuelle des entités en cause. En dehors de cette hypothèse, l'identification des bénéficiaires de l'*uti possidetis* s'avère toutefois impossible. La Constitution belge ne reconnaît pas de droit de sécession et ne nous apprend donc pas si une sécession éventuelle devrait s'effectuer sur une base régionale, communautaire ou autre. L'identification recherchée ne peut pas plus être déduite des principes du droit constitutionnel belge. Le critère de l'autonomie constitutive, qui semble à première vue le plus adéquat, permet de l'illustrer. Alors que la Communauté et Région flamandes, la Communauté française et la Région wallonne disposent de certains pouvoirs relatifs à l'élection et au fonctionnement de leurs organes législatifs et exécutifs, il n'en va pas de même pour la Région bruxelloise et la Communauté germanophone (29). On pourrait ainsi envisager d'appliquer l'*uti possidetis* aux limites des seules entités bénéficiant de l'autonomie constitutive — ce qui semble séduisant, non seulement parce que l'autonomie constitutive permet de dire que certaines entités fédérées belges sont plus égales que d'autres, mais aussi parce que cette autonomie implique la reconnaissance d'un pouvoir suprême (fût-il embryonnaire) semblable à celui de l'Etat. A y voir de plus près, toutefois, le critère est inefficace, puisqu'il ne résoudrait pas la question des frontières autour de Bruxelles, où deux entités fédérées disposant de l'autonomie constitutive (les Communautés française et flamande) exercent leurs compétences sur le même territoire (30). Le critère est aussi et surtout condamnable dans la mesure où l'autonomie constitutive n'a pas été octroyée aux uns et refusée aux autres dans la perspective d'une sécession ou du démembrement de la Belgique, mais bien au contraire dans l'optique de l'équilibre institutionnel de cet Etat. Il n'y a donc aucune raison de se référer à l'autonomie constitutive aux fins de l'application de l'*uti pos-*

(29) V. Constitution, art. 118 par. 2 et art. 123 par. 2, et la loi spéciale du 8 août 1980, article 35, par. 3.

(30) Le critère réglerait par contre le problème de la frontière d'une 'Wallonie' indépendante à l'est du pays : la frontière à l'est serait celle de la Région wallonne, c'est-à-dire l'actuelle frontière belgo-allemande, la 'Wallonie' englobant le territoire de l'actuelle Communauté germanophone.

sidetis. Le choix de ce critère parmi tant d'autres (31) serait sans doute perçu comme partisan par ceux qui ne seraient pas satisfaits du résultat.

D. — Enseignements

Le caractère hypothétique du cas belge, ainsi que le fait que la Constitution belge ne prévoit pas de droit à la sécession, nous ont obligé à envisager diverses hypothèses. Ceci a mis en évidence que les frontières résultant de l'application du principe de l'*uti possidetis* divergeraient selon que l'indépendance soit proclamée au sein d'une Région ou, au contraire, d'une Communauté de Belgique. Des gouvernants prévoyants pourraient donc chercher à déterminer les frontières résultant de l'*uti possidetis* en choisissant de faire sécession dans un cadre plutôt qu'un autre ; et cette politique ne manquerait sans doute pas d'être contestée, sans qu'il soit possible de départager les parties sur une base objective.

Encore qu'elles soient en partie liées à la spécificité du fédéralisme belge, ces constatations sont d'une importance plus générale. Les Etats connaissent généralement des limites administratives à différents niveaux (par exemple, pour s'inspirer du cas belge, aux niveaux des entités fédérées, des provinces et des communes). A défaut d'une identification de l'entité pouvant accéder à l'indépendance (par exemple l'entité fédérée), l'objectif d'univoité poursuivi par l'*uti possidetis* pourrait donc être mis en échec en procédant au regroupement d'entités existant à un niveau inférieur de l'organisation étatique (par exemple la province ou la commune) — regroupement qui ne coïnciderait que partiellement avec celui de l'entité plus large (l'entité fédérée). Indépendamment de la question de savoir si l'identification préalable du bénéficiaire de l'*uti possidetis* s'impose logiquement dans la mesure où le droit à une frontière spécifique ne peut exister que comme conséquence du droit à l'indépendance (32), il est clair que cette identification s'impose au regard du but du principe de résoudre le problème des frontières de façon univoque.

Ceci ne posait pas problème dans le contexte de la décolonisation, où l'application de l'*uti possidetis* était précédée de la reconnaissance du droit à l'indépendance d'une entité particulière. Par contre, en dehors de ce

(31) Comme le souligne M. Uyttendaele, « le fédéralisme belge est à géométrie variable. La perception même de ce que peut être une entité fédérée varie en fonction du critère choisi. » (UYTTENDAELE, M., « Conclusions générales », in : *Les réformes institutionnelles de 1993 vers un fédéralisme achevé ? Actes du colloque organisé dans la salle du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale le 26-27 mars 1993 par le Centre de droit public de la Faculté de Droit de l'Université libre de Bruxelles*, Bruylant, Bruxelles, 1994, p. 457). Concrètement, le nombre et l'identité des entités fédérées varie ainsi selon ce qu'on se réfère aux dispositions formelles de la Constitution ou à la situation réelle (compte tenu entre autres de ce que les institutions de la Région flamande ont été absorbées par celles de la Communauté flamande), au critère de l'élection directe, du pouvoir de prendre des normes de valeur législative, ou au critère de l'autonomie constitutive mentionné ci-avant.

(32) V. sur ce point la contribution d'Olivier CORTEN.

contexte, le droit international ne permet pas de déterminer l'entité concernée. Il devra donc, à cette fin, se référer au droit interne de l'Etat prédécesseur. Le procédé ne pose guère problème dans le cas — par ailleurs très rare (33) — où l'ordre juridique interne reconnaît le droit de certaines entités à la sécession. L'analyse du cas de la Belgique suggère toutefois que toute autre tentative de renvoi au droit interne est vouée à l'échec. C'est le cas, notamment, de l'application de l'*uti possidetis* aux seules entités fédérées d'un Etat fédéral. Cette approche est tentante lorsqu'on se réfère à la définition classique de l'Etat fédéral comme un Etat dont les composantes principales réunissent les éléments constitutifs de l'Etat (au sens du droit interne), à savoir un territoire, une population et un gouvernement (34). Le cas de la Belgique montre toutefois que le fédéralisme peut recouvrir des réalités plus complexes auxquelles le droit international ne peut renvoyer sans heurts. Des problèmes semblables peuvent surgir dans des structures fédérales plus traditionnelles, notamment en ce qui concerne les districts fédéraux où sont généralement situées les capitales fédérales et qui ne relèvent d'aucun Etat fédéré (35).

Par ailleurs, il est à présumer que les différentes données du droit constitutionnel (comme, par exemple, l'octroi de l'autonomie constitutive à certaines entités fédérées belges) n'ont pas été conçues aux fins d'une partition du territoire national mais, bien au contraire, dans la perspective de la pérennité de l'Etat. En principe, il est donc inadéquat de s'y référer pour les besoins d'un partage du territoire. Cette objection était d'un moindre poids dans le contexte de la décolonisation, où les Etats nouveaux avaient eux-mêmes accepté le renvoi au droit interne. Elle prend toutefois plus d'importance lorsque l'*uti possidetis* est imposé aux Etats nouveaux en vertu de la coutume internationale (36).

L'analyse ci-dessus suggère donc qu'en dehors du cas de la décolonisation, l'application du principe de l'*uti possidetis* doit être limitée (1) aux cas de séparation de commun accord, dans lesquels son rôle sera sans doute limité, et (2) aux rares entités qui bénéficiaient, conformément au droit interne de l'Etat prédécesseur, du droit à la sécession.

(33) La constitution de l'URSS prévoyait un droit de sécession en faveur des Républiques (V. la contribution de L. WEERTS dans cet ouvrage). Encore faut-il noter que ce droit a été longtemps hypothétique. Il pourrait avoir été abrogé par une coutume constitutionnelle, ce qui excluerait le renvoi à la règle constitutionnelle défunte.

(34) V. p. ex. RUDOLF, W., « Federal States », in : BERNHARDT, R. (éd.), *E.P.I.L.*, vol. 2, 1995, pp. 362 et s. Il est évident que ces composantes ne peuvent pas être des Etats au sens du droit international. Elles peuvent disposer de la souveraineté sur le plan interne, mais non au regard du droit international. Leur qualité d'Etat au sens du droit interne, et notamment l'exclusivité des compétences sur un territoire délimité, facilite toutefois la naissance ordonnée d'Etats au sens du droit international.

(35) V. *op. cit.*, p. 364, mentionnant le *District of Columbia* aux Etats-Unis, le *Australian Capital Territory*, le *Distrito Federal* brésilien, ainsi que Delhi.

(36) V. *supra*, section II.

IV. — L'APPLICATION DE L'UTI POSSIDETIS
SATISFERAIT-ELLE LES INTÉRÊTS LÉGITIMES
DES ÉTATS ET POPULATIONS EN CAUSE ?

Voyons maintenant si l'application de l'*uti possidetis* à la Belgique répondrait aux aspirations légitimes des États et populations concernés. Cette question ne se distingue qu'imparfaitement de la précédente, dans la mesure où les protagonistes peuvent rechercher surtout une solution rapide du différend frontalier. Leurs aspirations peuvent toutefois être d'un autre ordre : elles peuvent relever de la stratégie militaire et de l'accès aux ressources naturelles ; elles peuvent viser à rassembler au sein d'un même État une population parlant la même langue, ayant la même religion et ainsi de suite ; elles peuvent aussi chercher à englober la totalité d'un territoire qui représente une unité sur le plan socio-économique.

Nous nous demanderons d'abord si l'application de l'*uti possidetis* à la Belgique répondrait à *lui seul* aux aspirations légitimes essentielles des États et populations en cause et, ensuite, si les éventuelles déficiences du principe pourraient être atténuées par d'autres règles de droit international public. À défaut de pouvoir dresser un tableau complet de ces aspirations et de l'effet de l'*uti possidetis*, nous nous concentrerons sur deux problèmes essentiels, à savoir le sort des frontières linguistiques et des communes à facilités, et le sort de la métropole bruxelloise qui serait, par hypothèse, enclavée en territoire flamand. Nous tenterons ensuite de tirer quelques enseignements généraux de cette analyse du cas de la Belgique.

A. — *Le sort des frontières linguistiques
et des communes à facilités*

Au début des années soixante, les recensements périodiques qui pouvaient modifier le statut linguistique des communes ont été supprimés, et la Belgique a été divisée en quatre régions linguistiques. Cette législation a aussi créé les communes dites « à facilités ». Dans ces communes situées près des frontières linguistiques et dans la région de langue allemande, où il existait une importante minorité linguistique, la législation sur l'emploi des langues était assouplie. Les limites des régions linguistiques sont en partie basées sur un recensement linguistique, mais leur tracé définitif a fait l'objet d'un marchandage à l'échelon national. Cette situation fait toujours l'objet de frictions, notamment dans les communes à facilités où les francophones sont aujourd'hui largement majoritaires (37). Si les francophones des Fourons revendiquent aujourd'hui le « retour à Liège » (c'est-à-dire à la

(37) V. les diverses contributions dans WITTE, E., *De Brusselse Rand*, série *Brusselse Thema's*, n° 1, Bruxelles, VUB Press, 1993, pp. 250 et s. Pour la situation actuelle dans les communes autour de Bruxelles, V. le graphique publié dans l'hebdomadaire *Knack*, 15 avril 1998, p. 17.

Wallonie), une partie non négligeable de la population flamande est tout aussi attachée aux Fourons. De même, le désir des francophones de la périphérie bruxelloise d'appartenir, à part entière, à la communauté francophone du pays s'oppose à l'attachement des Flamands à ce territoire historiquement flamand (38).

Sous réserve de ce que nous avons vu ci-dessus, l'application du principe de l'*uti possidetis* maintiendrait les Fourons et la périphérie bruxelloise dans le territoire d'une Flandre indépendante. Faut-il pour autant rejeter l'*uti possidetis* ? Une première approche de cette question consiste à accorder une égale importance aux revendications flamandes et francophones. Cette approche se justifie au regard de la fonction de l'*uti possidetis* de couper court à toute revendication de modification territoriale pouvant donner lieu à des conflits armés. De ce point de vue, les revendications de la Flandre toute entière relatives à un territoire où ne réside plus qu'une minorité flamande ne semblent pas moins importantes que celles des francophones résidant en Flandre, fussent-elles soutenues par la majorité des francophones de Belgique. A défaut de pouvoir satisfaire tout le monde, l'*uti possidetis* semblerait garantir ici une certaine stabilité. Par contre, si on élargit le débat pour tenir compte des autres intérêts légitimes en jeu, on sera tenté de faire primer les intérêts des francophones habitant la Flandre (il s'agit ici des individus directement concernés et de leurs droits et libertés individuels) sur les intérêts de la Flandre qui voudrait conserver un territoire où ne réside plus qu'une minorité de néerlandophones. A cette aune, l'application de l'*uti possidetis* serait critiquable.

Ces effets néfastes de l'*uti possidetis* pourraient-ils être atténués par d'autres règles de droit international public, notamment sur la protection des minorités ? Sur ce plan, les garanties en faveur des francophones habitant la Flandre ne sont pas acquises *hic et nunc*, puisque la Communauté flamande a entrepris récemment de réglementer l'exercice des facilités dans la perspective de leur abolition progressive et que la Flandre veut que la Belgique signe la Convention-cadre du Conseil de l'Europe du 1^{er} février 1995 sur la protection des minorités nationales avec une réserve ou une déclaration interprétative qui en empêcherait l'application aux francophones et néerlandophones de Belgique (39). Ceci n'empêche que les francophones des communes à facilités devraient être qualifiés de minorité natio-

(38) La 'menace' francophone pesant sur la Flandre autour de Bruxelles est la principale raison d'être de la frontière linguistique. Du point de vue flamand, la frontière linguistique remplit ainsi la fonction défensive d'une frontière internationale.

(39) Selon la décision du Gouvernement flamand du 23 juillet 1997, cette réserve ou déclaration aurait le contenu suivant : « Compte tenu de l'équilibre institutionnel des pouvoirs au sein de l'autorité fédérale et du cadre constitutionnel concernant la législation linguistique, les néerlandophones et les francophones en Belgique ne peuvent, ni dans l'ensemble du Royaume ni dans une partie de celui-ci, être considérés comme une minorité nationale au sens de cette Convention-cadre sur la protection des minorités nationales. » (Chancellerie du Ministère de la Communauté flamande, texte non publié, notre traduction).

nale le jour où la Flandre deviendrait indépendante. Leur sort dépendrait alors de la convention-cadre, dans le cas improbable où celle-ci serait ratifiée par la Belgique (40) ; il dépendrait plus probablement du droit international général et de la protection des droits de l'homme et des minorités prévue par le Pacte sur les droits civils et politiques et la Convention européenne des droits de l'homme (41), ou encore des garanties conventionnelles que la Flandre serait disposée à offrir en échange d'une reconnaissance des frontières issues de l'application de l'*uti possidetis*.

Ceci signifie que la protection des minorités existant en Belgique au moment de la sécession ou du démembrement serait vraisemblablement insuffisante pour satisfaire toutes les parties concernées. Or, les modalités de la protection des minorités, qui resteraient à définir au moment de l'indépendance, pourraient être une source de conflits au même titre que le tracé des frontières. L'*uti possidetis* n'aurait donc pas pour effet d'éliminer ou de réduire le risque de conflits ; il en modifierait tout au plus la source, en remplaçant un différend territorial par un différend sur la protection des minorités. Qui plus est, l'élimination des conflits territoriaux pourrait s'avérer toute théorique, puisqu'une partie pourrait tenter de résoudre son différend sur la protection des minorités en cherchant à modifier les frontières.

En conclusion, la transformation des frontières linguistiques belges en frontières internationales en application de l'*uti possidetis* semblerait justifiée dans la mesure — mais dans la mesure seulement — où elle serait accompagnée d'une protection des minorités linguistiques. Au regard de la situation actuelle, la protection existant au moment d'un démembrement ou d'une sécession éventuels serait sans doute insatisfaisante. Il s'agirait donc de la développer à ce moment-là. Ceci pourrait donner lieu à des conflits mettant à néant les prétendues vertus pacificatrices de l'*uti possidetis*.

B. — *Le sort de Bruxelles en tant que métropole enclavée*

Comme nous l'avons vu antérieurement, il est impossible de déterminer avec certitude le sort qui serait réservé à Bruxelles en cas de démembrement de la Belgique ou de sécession d'une partie de son territoire. Il est

(40) Si la Belgique ratifiait le Traité avec la réserve ou la déclaration requise par la Flandre, les francophones de Flandre et/ou les néerlandophones de Wallonie bénéficieraient de la protection prévue par le Traité en cas de sécession ou de démembrement. En effet, il est fort défendable que les Etats successeurs de la Belgique succèderaient automatiquement à ce Traité, et la réserve, qui est indissociable de l'existence de la Belgique et de son équilibre constitutionnel, deviendrait inapplicable.

(41) Remarquons que la jurisprudence de la Commission et de la Cour européennes des droits de l'homme établit clairement que le statut actuel des communes à facilités n'est pas discriminatoire, V. C.E.D.H., 23 juillet 1968, *affaire linguistique belge*, Série A, vol. 6 ; C.E.D.H., 2 mars 1987, *Mathieu-Mohin et Clerfayt*, Série A, vol. 113.

impossible, partant, de juger ici du caractère équitable de chacune des solutions envisageables. Nous n'aborderons donc pas la question du statut des personnes (notamment en ce qui concerne la minorité de langue néerlandaise). Nous n'aborderons pas non plus l'hypothèse où Bruxelles deviendrait un condominium — hypothèse où comme nous l'avons vu, tout est possible mais rien n'est acquis. Le cas de figure qui retiendra notre attention est celui où Bruxelles serait enclavée en territoire flamand, soit parce qu'elle deviendrait indépendante, soit parce qu'elle formerait une unité avec la Wallonie.

Cette hypothèse de la métropole enclavée, et potentiellement étranglée suite à l'application de l'*uti possidetis*, a été envisagée en doctrine (42). Elle semble pertinente s'agissant de la métropole bruxelloise. L'expansion de la métropole et notamment la fuite des habitants de Bruxelles vers la banlieue résidentielle est réelle ; elle est d'ailleurs en partie à l'origine des problèmes communautaires actuels concernant les communes à facilités. Cette situation renforce en outre les problèmes d'infrastructure, de circulation routière notamment, à l'entrée et à la sortie de la métropole (43). On sera donc tenté, à première vue du moins, de condamner l'*uti possidetis* au motif qu'il risquerait d'étrangler l'expansion de la capitale européenne.

Cette appréciation doit toutefois être nuancée, au regard d'abord de la situation actuelle. Sur le plan factuel, il importe de noter que les problèmes susmentionnés ne seraient pas générés par l'application de l'*uti possidetis* puisqu'ils existent déjà aujourd'hui. Sur le plan juridique, le droit constitutionnel belge fait déjà une place importante à la coopération entre l'État fédéral et les différentes entités fédérées, de sorte que l'on a pu noter que progressivement, « la négociation nécessaire à la conception du système institutionnel belge fait place à la négociation qui le fait vivre » (44). L'instauration d'une frontière internationale autour de Bruxelles entraînerait sur ce plan des modifications de forme plutôt que de fond.

Une nuance s'impose également compte tenu de l'ensemble des règles juridiques qui trouveraient application si Bruxelles se trouvait enclavée en territoire flamand. Au sein de l'Union Européenne, une nouvelle frontière internationale ne créerait que des obstacles minimes à la liberté de circulation, d'établissement, etc. (45). Sur ce point, nous sommes donc tentés de rejeter toute condamnation rigoureuse du principe de l'*uti possidetis*, au

(42) V. RATNER, S., « Drawing a Better Line : *Uti Possidetis* and the Borders of New States », *A.J.I.L.*, 1996, p. 604.

(43) V. SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN, *De Sociaal-Economische Gemeenschap Vlaanderen Brussel*, 1998 [CONSEIL SOCIO-ÉCONOMIQUE DE FLANDRE, *La communauté socio-économique Flandre-Bruxelles*].

(44) UYTENDAELE, M., *op. cit.*, p. 466. V. e.a. les articles 92bis, par. 2-4quater de la loi spéciale du 8 août 1980.

(45) Elle n'en créerait probablement guère plus qu'aujourd'hui : les problèmes actuels des communes à facilités autour de Bruxelles tiennent en partie au grand nombre d'étrangers qui s'y installent. V. aussi la 4^e partie de WITTE, E. (éd.), *op. cit.*, pp. 423 et s.

motif notamment que le régime juridique devant corriger les défauts du principe serait disponible dès avant le processus d'accession à l'indépendance.

C. — Enseignements

L'objectif du principe de l'*uti possidetis* est d'offrir des solutions certaines et stables aux différends territoriaux. Il risque ainsi de malmenager les (autres) intérêts des Etats et populations en cause. Le cas de la Belgique le confirme, et illustre en cela une caractéristique générale du principe.

Faut-il alors renoncer à l'application de l'*uti possidetis*, ou faut-il du moins éviter de l'appliquer hors du contexte de la décolonisation où il avait été accepté par les Etats nouveaux qui avaient un intérêt commun à faire prévaloir la stabilité ? Ceci supposerait que le règlement consensuel des différends frontaliers permette de satisfaire les autres intérêts en cause. Or, notre analyse du cas de la Belgique suggère que ce n'est pas nécessairement le cas. Les intérêts de l'Etat (ou de la majorité de sa population) peuvent s'opposer à ceux d'une partie de la population (on rappellera sur ce point que le statut des Fourons a été approuvé, jadis, par la partie francophone du pays). Ensuite, rares seront les points sur lesquels les Etats en cause n'auront pas d'intérêts opposés. La détermination des frontières par la négociation ni aucune autre approche consensuelle ne permettraient de satisfaire l'ensemble des protagonistes. Il s'agit donc de corriger les déficiences de l'*uti possidetis* plutôt que de le rejeter entièrement.

Dans ce cadre, il importe de noter que l'application de l'*uti possidetis* ne met pas fin à l'obligation positive incluse dans l'article 2, paragraphe 3 de la Charte relatif au règlement pacifique des différends (46). Cette obligation positive peut mener à corriger le tracé de la frontière sur certains points. Elle peut surtout mener à l'instauration de régimes de protection de minorités, de gestion des ressources naturelles, de démilitarisation d'un territoire et ainsi de suite, qui rendent le tracé résultant de l'application de l'*uti possidetis* acceptable pour tous les protagonistes. De ce point de vue, la solution consiste à redéfinir le différend, plutôt que de se laisser omnubiler par le seul tracé des frontières qui ne peut, en tout état de cause, satisfaire tous les intérêts en présence.

(46) V. la déclaration sur les relations amicales (rés. 2625 (XXV) du 24 octobre 1970) qui consacre l'interdiction de régler les différends par la force en son premier principe, pour ensuite reprendre le texte de l'article 2 (3) dans son deuxième principe. V. aussi la formule quelque peu ambiguë de la Cour internationale de Justice dans l'affaire des *activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (*Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique*), Fond, C.I.J. Recueil 1986, p. 145 ; ESCHER, R., *Friedliche Erledigung von Streitigkeiten nach dem System der Vereinten Nationen*, 1984, p. 10 ; TOMUSCHAT, Chr., *Art. 2 Ziff. 3*, in : SIMMA, B., (ed.), *Charta der Vereinten Nationen — Kommentar*, 1991, p. 62, par. 12-13.

Ceci suppose toutefois que les parties respectent effectivement leur obligation de règlement pacifique des différends, ou que la 'communauté internationale' veille effectivement au respect de cette obligation. Dans le cas contraire, on risque d'assister à une transformation du conflit (le différend territorial étant remplacé par un conflit sur la protection des minorités) (47), ou plus simplement à la persistance du conflit territorial, dans la mesure où une partie chercherait à régler le conflit sur les minorités par une modification territoriale.

IV. — CONCLUSION GÉNÉRALE

L'analyse du cas de la Belgique dans le cadre du présent ouvrage sur le principe de *l'uti possidetis* n'est aucunement un exercice séparatiste. Pour son auteur, elle ne procède pas plus de l'idée que le démembrement de la Belgique ou la sécession d'une partie de son territoire serait probable ou réaliste à court ou moyen terme. Son objectif premier est donc de contribuer à une appréciation plus générale de l'applicabilité, des mérites et des défauts du principe de *l'uti possidetis*, plus particulièrement hors du contexte de la décolonisation et notamment en Europe. Plutôt que de revenir sur le cas de la Belgique, nous résumerons donc ici les quelques enseignements que nous croyons pouvoir tirer de cette analyse.

L'examen de la pratique belge et européenne relative à l'Europe centrale et orientale a d'abord révélé que l'applicabilité du principe de *l'uti possidetis* en dehors du contexte de la décolonisation fait l'objet, à tout le moins, d'une règle coutumière en voie de formation. *L'applicabilité du principe en Europe résulterait vraisemblablement du caractère obligatoire de la coutume, notamment pour les nouveaux Etats, plutôt que de l'engagement de tous les protagonistes d'appliquer le principe en ce qui les concerne. La situation européenne diffère ainsi de celle de la décolonisation, où l'uti possidetis avait été accepté par les Etats nouvellement indépendants qui avaient sur ce point des intérêts communs.* Dans la mesure où cette communauté d'intérêts favorable à l'application volontaire du principe de *l'uti possidetis* n'est pas acquise lorsqu'un nouvel Etat voit le jour en Europe, la question de la légitimité du principe est portée à l'avant-plan.

De cette constatation ressort l'intérêt de voir si *l'uti possidetis* génère des solutions univoques et dès lors pacificatrices. Sur ce plan aussi, une distinction semble s'imposer entre le cas de la décolonisation et celui de l'Europe. Le principe de *l'uti possidetis* ne peut remplir sa fonction stabilisatrice qu'à condition que le bénéficiaire du principe soit préalablement désigné : à défaut

(47) En d'autres termes : ce qui, dans un processus de règlement pacifique, consiste en une redéfinition potentiellement bénéfique du différend, revient à un déplacement de la source du conflit dès lors qu'il n'est pas satisfait à l'obligation de règlement pacifique.

de cette identification, l'*uti possidetis* pourrait générer une multitude de solutions selon que l'indépendance serait proclamée à tel ou tel échelon de l'organisation de l'Etat prédécesseur. Or, en dehors du contexte de la décolonisation, le droit international ne désigne pas ces bénéficiaires. Ceux-ci ne peuvent donc être identifiés que par référence au droit constitutionnel de l'Etat prédécesseur. Cette référence se justifie lorsque la constitution de l'Etat prédécesseur reconnaît le droit à la sécession, mais non en dehors de cette hypothèse. Il serait vain, notamment, de déclarer l'*uti possidetis* applicable aux entités fédérées. Cette approche s'inspire de la définition classique de l'Etat fédéral comme un Etat dont les composantes principales sont elles-mêmes des Etats, fût-ce au sens du droit interne. Or, cette définition ne rend pas compte de la complexité du fédéralisme d'aujourd'hui. Elle est inapplicable à la Belgique avec ses entités fédérées superposées, et pose également problème pour les Etats fédéraux dont la capitale ou d'autres territoires relèvent directement de l'autorité fédérale. Par ailleurs, les différentes données du droit constitutionnel sont généralement conçues dans la perspective de la pérennité de l'Etat, et non aux fins d'une partition du territoire national (c'est le cas, en Belgique, de l'autonomie constitutive qui est octroyée à certaines entités fédérées seulement). En l'absence d'un accord des entités concernées à cet effet, il serait inadéquat d'utiliser ces données à des fins pour lesquelles elles n'ont pas été conçues. Notre analyse suggère donc que, en dehors du contexte de la décolonisation, l'application du principe de l'*uti possidetis* doit être limitée (1) au cas de séparation de commun accord, qui impliquent une identification des bénéficiaires de l'*uti possidetis* et (2) aux entités qui bénéficiaient du droit à la sécession conformément au droit interne de l'Etat prédécesseur.

Il nous restait encore à voir si l'*uti possidetis* ne doit pas, en tout état de cause, être rejeté au motif qu'il fait prévaloir la stabilité des règlements territoriaux sur tout autre intérêt légitime des Etats et populations concernés. Le cas de la Belgique ne confirme pas cette analyse. Il illustre plutôt que l'*uti possidetis* a l'avantage d'offrir une solution, là où les modes de règlement consensuels peineraient à concilier les intérêts opposés des protagonistes quant au tracé de la frontière. Les intérêts que l'*uti possidetis* ne permet pas de satisfaire doivent par conséquent être pris en compte par d'autres règles du droit international, relatives à la protection des minorités, l'utilisation des cours d'eaux internationaux et ainsi de suite. Dans la mesure où ces règles ne sont pas en vigueur au moment de l'accession à l'indépendance, l'obligation positive incluse dans l'article 2, paragraphe 3 de la Charte des Nations Unies exige que les Etats cherchent à corriger, par les moyens pacifiques de leur choix, les déficiences de l'*uti possidetis*. Mais si ce règlement pacifique n'est pas mené à bien, l'application de l'*uti possidetis* risque fort de donner naissance à de nouveaux conflits sur la protection des autres intérêts en jeu, qui peuvent eux-mêmes faire renaître le conflit territorial. Les vertus pacificatrices du principe de l'*uti possidetis* ne peuvent donc se manifester que dans le cadre d'un règlement politique global.