

II. — Notes

RECONNAISSANCE D'ÉTATS

PAR

Jean SALMON

PROFESSEUR ORDINAIRE
À L'UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES

Les années 1991-1992 ont été particulièrement fertiles en cas d'application de reconnaissances d'États.

I. UNION D'ÉTATS

Communiqué publié au *Moniteur* sous la rubrique « Reconnaissance d'États » :

« A la date du 22 mai 1990, la République arabe du Yémen et la République démocratique populaire du Yémen forment un seul État souverain, la République du Yémen ». Cet État a repris les obligations internationales qui liaient les deux républiques. La Belgique poursuit ses relations diplomatiques avec la République du Yémen. »

(*M.B.*, 27 juin 1991)

En revanche, la réunion des deux Allemagnes s'étant réalisée par l'adhésion des 5 länder de la RDA à la RFA sur base de l'article 23 de la loi fondamentale de cette dernière, aucun changement d'État n'a eu lieu à cette occasion. La RFA s'est agrandie, mais est restée la RFA. Aucun problème de reconnaissance ne s'est donc posé.

II. COMME CONSÉQUENCE DE LEUR ADMISSION À L'ONU

Un autre communiqué du Ministère des Affaires étrangères publié au *Moniteur* avait le contenu suivant :

« Comme conséquence de leur admission au sein de l'ONU le 17 septembre 1991, le Royaume de Belgique a reconnu les États suivants :

- La République démocratique populaire de Corée.
- La République des Îles Marshall.
- Les États fédérés de Micronésie »

(*M.B.*, 14 avril 1992)

Quelques mois auparavant, répondant à une question parlementaire, le ministre des Affaires étrangères avait signalé ce qui suit, à propos de la

reconnaissance de la Corée du Nord et de l'établissement éventuel de relations diplomatiques avec celle-ci :

« Une condition essentielle est sur le point d'être remplie, à savoir l'adhésion des deux Corées à l'ONU. Celle-ci est devenue possible depuis que Pyongyang a renoncé à l'exigence d'un siège unique et alternant pour les deux pays et a accepté une adhésion simultanée, mais séparée des deux pays. En acceptant cette adhésion, les douze procéderont déjà à une reconnaissance *de facto* de l'État de la Corée du Nord, ce qui n'implique toutefois pas encore l'établissement de relations diplomatiques. La concertation à ce sujet se poursuivra dans le cadre de la Coopération politique européenne en accordant la plus grande attention à la position qu'adoptera la Corée du Nord concernant la possibilité de contrôle international de ses installations nucléaires. (...) D'un point de vue strictement bilatéral, la Belgique espère d'ailleurs que la Corée du Nord sera disposée à examiner avec le sérieux requis le problème de sa dette de 800 millions de francs belges vis-à-vis de l'Office du ducroire. » (question n° 364 de M. Van Wambeke, *Bull. Q.R. Chambre*, 1990-1991, n° 169, 13 août 1991).

III. LES ÉTATS ISSUS DE L'ÉCLATEMENT DE L'URSS

Divers cas de figure doivent ici être distingués.

1. Les premières indépendances proclamées furent celles des États baltes.

Nous avons vu précédemment (Cette *Revue*, 1991/1, pages 261-267), la position prudente prise par les occidentaux et la Belgique en particulier, à l'égard des tentatives de sécession des États baltes. Le coup d'État manqué du 19 août 1991 contre Gorbachev, suivi de l'acceptation, par celui-ci, immédiatement après sa libération, du caractère irrémédiable de la sécession des États baltes, a levé les dernières hésitations des douze. Le 27 août 1991 les douze ministres des Affaires étrangères de la Communauté européenne décidaient de renouer les relations diplomatiques avec les États baltes. La reconnaissance officielle par l'URSS fut accordée le 6 septembre, par le Conseil d'État, nouvel organe exécutif de l'Union constitué le jour précédent à Moscou.

La position juridique adoptée par les Douze fut celle de la non-reconnaissance de l'annexion des États baltes opérée par l'URSS en août 1940, de la prise d'acte implicite de la fin de cette situation et de la restauration de l'indépendance complète des trois États baltes, suivie de la décision de renouer avec eux les relations diplomatiques qui avaient été interrompues par la seconde guerre mondiale. Le rétablissement de relations diplomatiques entre la Belgique et chacun des trois États se fit par des communiqués conjoints entre ministres des Affaires étrangères comportants des libellés similaires. Voici, à titre d'exemple, les passages les plus significatifs, s'agissant du problème qui nous retient ici, du communiqué du 5 septembre 1991 entre les ministres des Affaires étrangères letton et belge :

« We, the Foreign ministers of the Republic of Latvia and the Kingdom of Belgium, met to-day in Brussels to rejoice in the restoration of the sovereignty and independence of Latvia.

(...) More than fifty years after the illegal Soviet annexation, which was never recognized by Belgium, we acknowledge the restoration of the full independence of Latvia adopted by the Supreme Council of the Republic of Latvia on August 21, 1991, as expressing the unflagging willingness and efforts of the Latvian people to fulfill their legitimate aspirations » (*A.E. Rev.*, 5 septembre 1991)

Le texte est identique pour l'Estonie si ce n'est que, pour ce pays, la proclamation de retour à l'indépendance date du 20 août 1991 et pour la Lituanie où la proclamation de retour à l'indépendance avait eu lieu plus d'un an auparavant, le 11 mars 1990 (*ibidem*).

Les trois États baltes ont été admis à l'ONU le 17 septembre 1991.

2. Le second groupe concerne les républiques restantes de l'URSS.

Le caractère irrémédiable de la dislocation de l'Union a été consommé par l'accord de Minsk du 8 décembre 1991 entre la République de Bélarus, celle de Russie et l'Ukraine, suivi de l'Accord d'Alma-Ata du 21 décembre 1991, signé par les républiques restantes de l'Union à l'exception de la Géorgie.

La Coopération politique européenne fit le 16 décembre 1991 une déclaration intitulée « lignes directrices sur la reconnaissance de nouveaux États en Europe orientale et en Union soviétique ». En voici le texte :

« La Communauté et ses États membres confirment leur attachement aux principes de l'Acte final d'Helsinki et de la Charte de Paris, notamment au principe d'autodétermination. Ils affirment leur volonté de reconnaître, conformément aux normes acceptées de la pratique internationale et tenant compte des réalités politiques dans chaque cas concret, ces nouveaux États qui, après les modifications historiques survenues dans la région, se constitueraient sur une base démocratique, auraient accepté les obligations internationales pertinentes, et se seraient engagés de bonne-foi dans un processus pacifique et négocié.

C'est pourquoi ils adoptent une position commune sur le processus de la reconnaissance de ces nouveaux États, qui implique :

- le respect des dispositions de la Charte des Nations Unies et des engagements souscrits dans l'Acte final d'Helsinki et la Charte de Paris, notamment en ce qui concerne l'État de droit, la démocratie et les droits de l'homme ;
- la garantie des droits des groupes ethniques et nationaux et des minorités conformément aux engagements souscrits dans le cadre de la CSCE ;
- le respect de l'inviolabilité des limites territoriales qui ne peuvent être modifiées que par des moyens pacifiques et d'un commun accord ;
- la reprise de tous les engagements pertinents relatifs au désarmement et à la non-prolifération nucléaire ainsi qu'à la sécurité et à la stabilité régionale ;
- l'engagement à régler par accord, notamment le cas échéant par un recours à l'arbitrage, toutes les questions afférentes à la succession d'États et aux différends régionaux.

La Communauté et ses États membres ne reconnaîtront pas des entités qui seraient le résultat d'une agression. Ils prendront en considération les effets de la reconnaissance sur les États voisins.

L'engagement en faveur de ces principes ouvre la voie à la reconnaissance par la Communauté et ses États membres et à l'établissement de relations diplomatiques. Il pourra être consigné dans des accords.» (Texte dans RGDIP, 1992, p. 261).

Le 27 décembre 1991, le ministre belge des Affaires étrangères recevait en audience l'ambassadeur de l'ex-URSS, qui était venu l'informer du fait « que l'Union soviétique en tant qu'Etat fédéral avait cessé d'exister ». A cette occasion le ministre a livré un communiqué à la presse ayant le contenu suivant :

« La question de la reconnaissance des nouveaux États, Républiques de l'ex-URSS, est posée suite à cette disparition :

Afin d'éviter toute confusion à ce sujet, le ministre estime devoir apporter les précisions suivantes :

- La Belgique a pris acte des diverses déclarations faites par le président de l'URSS, Gorbachev, et par le président de la Russie, Jeltsin, durant les derniers jours, et qui font apparaître que la Russie se substitue à l'URSS, et que la Russie continuera à exercer et à respecter les droits et obligations internationaux de celle-ci pour ce qui est de son territoire ; étant donné que la Russie est ainsi l'État continuateur de l'URSS, il n'y a pas lieu de reconnaître la Russie comme État souverain et indépendant ; un acte formel de reconnaissance ne s'avère dès lors pas nécessaire ; par conséquent les relations diplomatiques que la Belgique avait avec l'URSS sont maintenues avec la nouvelle Russie.
- Il en est autrement en ce qui concerne les onze autres Républiques de l'ex-URSS pour lesquelles la question de la reconnaissance est posée. Ces Républiques ne se substituent pas à l'URSS et constituent dès lors de nouvelles entités — États successeurs de l'ex-URSS — qui doivent être reconnus pour devenir sujets de droit international. Celles-ci doivent dès lors répondre aux « lignes directrices » établies par les Douze le 16 décembre dernier. Celles-ci stipulent que ces nouveaux États doivent souscrire à un ensemble d'obligations également dans le domaine du désarmement et de la non-prolifération nucléaire, ce qui doit leur permettre de faire partie de la communauté mondiale ; il s'agit entre autres des principes de l'État de droit, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des minorités, de l'inviolabilité des frontières et du règlement pacifique des différends.
- Le ministre Eyskens estime que les accords de Minsk et d'Alma Ata qui seront certainement complétés à l'occasion de la réunion prévue à Minsk le 30 décembre prochain constituent un progrès important dans le sens des lignes directrices établies par les Douze et contribuent à permettre une reconnaissance rapide des nouveaux États d'Europe de l'Est et d'Asie centrale, en tout cas en ce qui concerne ces États qui participent à ce nouveau Commonwealth d'États indépendants. Le ministre Eyskens est d'avis que la reconnaissance de ces nouveaux États ne peut être retardée. De façon à éviter tout vacuum juridico-politique, il convient aussi rapidement que possible de définir le statut international de ces nouveaux États. Le ministre Eyskens se réjouit à cet égard de la concertation permanente qui existe entre les partenaires de la Communauté européenne

à propos de ce problème important. » (Comm. MAE du 27 décembre 1991).

Le 31 décembre 1991 la Belgique adoptait la décision de reconnaître huit des États successeurs de l'URSS et le 20 janvier 1992 le Kirghistan et le Tadjikistan, après avoir reçu aussi de ces deux États une réponse favorable aux conditions posées par les lignes directrices. Le *Moniteur belge* du 14 avril 1992 a publié l'avis qui suit concernant ces reconnaissances :

« Le Royaume de Belgique a reconnu comme États souverains et indépendants :

1. La République du Turkménistan, la République de Kazakstan, la République d'Azerbaïdjan, la République de Moldavie, la République d'Ouzbékistan, la République d'Arménie, la République du Bélarus, la République d'Ukraine, à la date du 31 décembre 1991 ; (...)

3. La République du Kirghistan et la République du Tadjikistan, à la date du 20 janvier 1992. » (*M.B.*, 14 avril 1992).

Ainsi tous les États ayant souscrit au Commonweath des États indépendants se trouvaient ainsi reconnus. De l'ex-URSS, seule la Géorgie ne se trouvait ni dans la CEI, ni reconnue. A ce propos la Coopération politique européenne par une déclaration du 8 janvier sur la Géorgie a rappelé :

« que le respect des droits et des libertés fondamentales est une condition à la reconnaissance de la Géorgie comme État indépendant, conformément aux lignes directrices sur la reconnaissance formelle de nouveaux États en Europe orientale et en Union soviétique » du 16 décembre dernier ».

Quelques jours plus tard, le 15 janvier 1992 la Coopération politique européenne déclarait ce qui suit :

« La Communauté et ses États membres ont noté avec satisfaction que tous les membres de la Communauté d'États indépendants se sont désormais engagés à respecter les lignes directrices ...

Ils accueillent en particulier avec satisfaction :

- L'acceptation par les Républiques concernées des engagements contenus dans le Traité FCE et dans les autres accords de contrôle des armements ;
- leur acceptation des autres obligations internationales ainsi que des engagements figurant dans l'Acte final d'Helsinki, la Charte de Paris et tous les autres documents de la CSCE ;
- leur acceptation des obligations liées aux questions économiques en général et à la question de la dette extérieure de l'ancienne Union soviétique en particulier ;
- leur engagement à régler pacifiquement et par le recours aux mécanismes et procédures internationaux appropriés, leurs différends, conformément aux dispositions de la Charte des Nations Unies et de la CSCE. (...) »

Ces différents textes appellent quelques commentaires.

On aura, tout d'abord, noté, une fois de plus, combien la reconnaissance comporte non seulement des aspects déclaratifs, mais encore des aspects constitutifs. Sans doute une effectivité des déclarations d'indépendance était présente que les Douze pouvaient constater. Mais la déclaration des Douze ne la constate même pas ; en revanche, elle met en oeuvre une thèse

constitutive de la reconnaissance, puisque celle-ci est commandée par l'acceptation par les candidats à la reconnaissance de conditions nombreuses et précises, « ce qui doit leur permettre de faire partie de la Communauté mondiale » ajoute le communiqué du ministre Eyskens. Le procédé n'est point inhabituel et ne suscite aucune difficulté de principe, à partir du moment où les conditions en question ne sont pas contraires au droit international.

Il découle aussi de ce contexte que la reconnaissance apparaît, une fois de plus, contrairement à ce qu'enseigne habituellement la doctrine, comme un acte sans doute unilatéral en la forme mais bilatéral au fond. Si on s'attache non à la forme, mais à la substance, toute l'opération recouvre un accord de volontés — comme l'a bien montré en son temps Charles Chaumont dans son cours à l'Académie de droit international de La Haye. En l'espèce, les Douze, agissant collectivement, posent les conditions dans lesquelles ils procéderont individuellement aux actes de reconnaissance si les conditions sont remplies par l'État qui aspire à être reconnu comme tel.

On s'étonnera, en revanche, qu'un sort particulier n'ait pas été accordé — du point de vue de la reconnaissance d'État — à la Biélorussie (aujourd'hui Belarus) et à l'Ukraine. Ces deux États sont, en effet, membres originaires de l'ONU et, à ce titre, reconnus comme États depuis 1945. La reconnaissance d'État aurait du être distinguée de l'établissement de relations diplomatiques ; seules ces dernières avaient un caractère nouveau ; la reconnaissance d'État était acquise dès la signature de la Charte aux côtés des deux républiques précitées. Il est incontestable, par exemple, que les Douze étaient liés, à l'égard de ces deux États membres de l'ONU, par toutes les obligations que la Charte impose aux États membres dans leurs relations mutuelles, sans compter les multiples conventions multilatérales passées sous l'égide de l'ONU auxquelles ces deux États sont parties de longue date. La raison de cette position paradoxale est sans doute à rechercher d'une part dans le fait que le statut d'États membres distincts de l'URSS des deux républiques a toujours été considérée comme une fiction et d'autre part que l'on voulait obtenir de ces deux États les mêmes garanties que celles recherchées auprès des autres États issus du démembrement de l'URSS.

Le 2 mars 1992, l'Assemblée générale des Nations Unies, saisie d'un avis favorable du Conseil de sécurité, a admis au sein de l'organisation mondiale tous les États membres de la CEI, à l'exception des trois États qui s'y trouvaient déjà : Belarus et Ukraine, que l'on vient de mentionner, et la Russie qui avait succédé par consensus à l'URSS dès le 24 décembre 1991. Désormais seule la Géorgie est dans le couloir d'attente aussi bien pour la reconnaissance comme État par les Douze que pour son admission à l'ONU. A cet égard, on notera une dérive peu banale. Il résulte de la déclaration des Douze que l'admission à l'ONU se trouve, à leurs yeux, subordonnée à des conditions, certes honorables — notamment des engagements relatifs à

l'État de droit, la démocratie et les droits de l'homme — mais qui, n'étant pas prévues par l'article 4 de la Charte des Nations Unies. Ce procédé est d'une légalité douteuse (Cf. CIJ, Conditions de l'admission d'un État comme membre des nations Unies, avis consultatif, *Recueil*, 1947-1948, p. 57).

La Belgique a noué des relations diplomatiques avec l'Azerbaïdjan (le 20 février), l'Ukraine, l'Ouzbékistan, l'Arménie et le Belarus (le 10 mars) et la Moldavie (le 11 mars). Pour ce qui concerne la Fédération de Russie, celle-ci étant — comme on l'a vu plus haut — le successeur de l'URSS, les relations diplomatiques ont purement et simplement été maintenues (voir *A.E.*, communiqué de presse du 11 mars 1992). L'ambassadeur de Belgique à Moscou serait accrédité auprès des autres États de la CEI (réponse du *MAE* à la question orale de M. Van Overmeire, Chambre, *C.R.A.*, 13 février 1992).

IV. LES ÉTATS ISSUS DU DÉMEMBREMENT DE LA YOUGOSLAVIE

Comme on le sait l'éclatement de la Yougoslavie, ne s'est pas effectué avec le même consensus qu'en URSS.

A juste titre, les Douze, en ce compris la Belgique, ont tout d'abord adopté une attitude attentiste et prudente face aux premières sécessions, celles de la Slovénie et de la Croatie. C'est ce que leur imposait les principes incontestés du droit international : le principe de non-intervention dans les affaires intérieures et le respect de la souveraineté et de l'intégrité des États.

Ainsi, un communiqué du ministère belge des Affaires étrangères du 26 juin 1991, déclarait :

« La Belgique n'entend pas se prononcer sur les déclarations unilatérales qui ont été faites par la Slovénie et la Croatie.

Elle souhaite une résolution pacifique et démocratique des difficultés qui caractérisent l'évolution de la Yougoslavie.

La Belgique respecte les principes de relations entre États fixés par l'Acte d'Helsinki de la Conférence pour la Sécurité et la Coopération en Europe, notamment le principe VIII qui a trait au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, compte tenu du souhait de maintenir les frontières existantes.

Il convient devant une crise interne susceptible d'affecter la stabilité d'une partie de l'Europe de faire preuve du maximum de retenue, de prudence et d'esprit de conciliation. »

La référence au principe VIII de l'Acte final de la Conférence d'Helsinki relatif au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ne doit pas faire illusion ; cette référence n'était pas dépourvue d'ambiguïté puisque ce principe débute par le paragraphe suivant :

« Les États participants respectent l'égalité de droit des peuples et leur droit à disposer d'eux-mêmes, en agissant à tout moment conformément aux buts et aux principes de la Charte des Nations Unies et aux normes pertinentes du droit international, y compris celles qui ont trait à l'intégrité territoriale des États ».

Toutefois, la dégradation apparemment irrémédiable des relations entre divers États fédérés de la Yougoslavie devait faire évoluer les esprits en Europe. Aussi la déclaration de la Coopération politique européenne précitée du 16 décembre 1991, intitulée « lignes directrices sur la reconnaissance de nouveaux États en Europe orientale et en Union soviétique » était autant destinée à s'appliquer à la Yougoslavie qu'à l'URSS.

Au demeurant, à la même date, les Douze avaient également procédé à une déclaration sur la Yougoslavie dont voici les passages essentiels relatifs à la reconnaissance :

« La Communauté européenne et ses États membres ont discuté de la situation en Yougoslavie à la lumière de leurs lignes directrices sur la reconnaissance de nouveaux États en Europe orientale et en Union soviétique. Ils ont adopté une position commune concernant la reconnaissance des Républiques yougoslaves. Dans ce contexte, ils ont convenu de ce qui suit :

La Communauté et ses États membres ont convenu de reconnaître l'indépendance de toutes les Républiques yougoslaves qui remplissent toutes les conditions définies ci-après. La mise en œuvre de cette décision aura lieu le 15 janvier 1992.

Ils invitent par conséquent toutes les Républiques yougoslaves à déclarer avant le 23 décembre si :

- elles souhaitent d'être reconnues en tant qu'États indépendants ;
- elles acceptent les engagements contenus dans les lignes directrices susmentionnées ;
- elles acceptent les dispositions reprises dans le projet de convention qui est à l'examen de la Conférence sur la Yougoslavie, notamment des dispositions du Chapitre II sur les droits de l'homme et les droits des groupes ethniques et nationaux ;
- elles continuent à soutenir
 - les efforts du Secrétaire général et du Conseil de sécurité des Nations Unies, et,
 - la poursuite de la Conférence sur la Yougoslavie.

Les demandes de celles des Républiques qui répondront de manière positive seront soumises par la présidence de la Conférence à la Commission d'arbitrage pour que celle-ci donne un avis avant la date de la mise en œuvre.(...)

La Communauté et ses États membres demandent également d'une République yougoslave qu'elle s'engage, avant qu'elle soit reconnue, à donner des garanties constitutionnelles et politiques assurant qu'elle n'a aucune revendication territoriale vis-à-vis d'un pays voisin membre de la Communauté et à ne pas conduire d'activités hostiles de propagande contre un pays voisin membre de la Communauté, y compris l'utilisation d'une dénomination impliquant des revendications territoriales. »

On n'épiloguera pas ici sur le contenu très discutable du dernier paragraphe qui ne fustige les revendications territoriales que si elles sont diri-

gées contre un État membre de la Communauté et qui vise à empêcher la Macédoine de s'intituler Macédoine si elle le souhaite, parce que la Grèce ne le veut pas.

Ce qui est plus important et ressort très clairement de ce texte c'est d'une part que l'Europe des Douze considère l'éclatement de la Yougoslavie comme un fait d'évidence. C'est la « chronique d'une mort annoncée ». On ne se pose pas de questions sur le point de savoir s'il n'y a pas là une intervention dans les affaires intérieures d'un pays souverain. Ce dernier point de vue, soutenu avec force arguments juridiques par ce qui reste debout de la Yougoslavie, n'est même pas évoqué. Aucun argument n'est avancé pour écarter l'objection. On aurait pu évoquer l'effectivité des sécessions ou, à défaut, la volonté des peuples intéressés de se séparer de la Yougoslavie résultant de consultations populaires.

L'Europe des Douze impose ici aussi, mais avec plus de pressions encore que pour l'URSS, ses conditions pour la reconnaissance. Bien plus, elle refuse à la Serbie et au Montenegro restés unis, ce qu'elle a reconnu à la Fédération de Russie, le droit de continuer la personne juridique de la Yougoslavie. Ces dernières Républiques devront aussi être candidates à la reconnaissance. On se croirait retourné au droit de 1815 où quelques puissances réunies en congrès, décidaient du sort des autres peuples européens ! A ce moment, on n'a pas dénié aux pays-Bas le droit de conserver leur nom en dépit de la sécession de la moitié du territoire. On ne l'a pas interdit non plus au Pakistan lors de la sécession du Bangla Desh.

Le recours à une « Commission d'arbitrage » habillant de droit ces décisions politiques ne peut faire illusion. D'abord parce qu'il ressort du texte même de la déclaration que le siège des Douze était fait. Au demeurant, dès le lendemain et sans attendre l'avis de la Commission, le chancelier Kohl annonçait que la RFA reconnaîtrait en droit international la Croatie et la Slovénie le 15 janvier (Agence Europe, n° 5632, p. 5). Ensuite parce que la Commission, dite d'arbitrage, ne ressemble en rien à l'institution de droit international public du même nom. Elle n'est pas constituée par les parties au litige. Elle est composée de cinq présidents de Cour constitutionnelles d'États de la Communauté et présidée par Robert Badinter. Aussi respectables et expérimentés en droit constitutionnel qu'en soient les membres cela ne confère à cette institution aucune compétence spéciale dans les questions de droit international, encore moins le droit de statuer sur des problèmes relevant des affaires intérieures des pays tiers à la Communauté, sans parler de l'impartialité et des garanties minimales de procédure que l'on devrait attendre d'un organe qui s'intitule « commission d'arbitrage ».

Enfin et surtout parce que le contenu des avis laisse perplexe l'internationaliste. On trouvera le texte de certains d'entre eux reproduits dans la *RGDIP*, 1992, p. 264 et ss.

Le premier avis (avis du 29 novembre 1991) porte sur la question de savoir s'il faut adopter le point de vue Yougoslave selon lequel :

« le fait que des républiques se soient déclarées ou voudraient se déclarer souveraines, aient fait ou feraient sécession de la RSF de Yougoslavie n'affecte pas l'existence de celle-ci qui continuerait par ailleurs à exister »

ou bien celui des républiques qui se déclarent indépendantes qui estiment

« qu'il n'est pas question de sécession mais qu'on assiste à la désintégration ou à l'éclatement de la RSFY sous l'effet de la volonté convergente d'un certain nombre de républiques. Elles considèrent que les six républiques doivent être tenues comme succédant sur un pied d'égalité à la RSFY sans qu'aucune d'entre elles puisse prétendre en être le continuateur »

La Commission considère notamment dans ses « attendus » :

« a) que la réponse à la question posée doit être faite en fonction des principes du droit international public qui permettent de définir à quelles conditions une entité constitue un Etat ; qu'à cet égard, l'existence ou la disparition de l'Etat est une question de fait ; que la reconnaissance par les autres Etats a des effets purement déclaratifs ; »

La Commission constate la volonté d'indépendance de 4 républiques, le fait que les organes de la fédération ne satisfont plus aux exigences de participation et de représentativité inhérentes à un Etat fédéral et que les autorités fédérales sont incapables d'arrêter le recours à la force.

Il en résulte, selon elle,

- « — que la République socialiste fédérative est engagée dans un processus de dissolution
- qu'il appartient aux Républiques de régler les problèmes de succession d'Etats pouvant résulter de ce processus conformément aux principes et aux règles du droit international, en assurant en particulier le respect des droits de l'homme et celui des peuples et des minorités ;
- qu'il revient aux Républiques qui en manifesteraient la volonté de constituer ensemble une nouvelle association dotée des institutions démocratiques de leur choix »

Cette argumentation n'est en rien convaincante. Elle invoque tout d'abord une reconnaissance déclarative alors que — on vient de le voir — les Douze ont agi dans un système de reconnaissance constitutive. Mais surtout elle oppose — comme s'ils étaient antinomiques les concepts de « continuation » et de « succession ». Il n'y a aucune impossibilité juridique pour qu'une partie d'un Etat démembré continue la personnalité juridique de l'Etat prédécesseur. Il ne peut bien entendu le faire que pour le territoire qui lui reste. L'Etat subsistant et les nouveaux Etats créés succèdent tous ensemble à l'ancienne entité. En d'autres termes, le fait que l'un des successeurs se considère comme le continuateur de la personnalité de l'Etat ancien n'affecte en rien le processus de succession d'Etat, puisque ce continuateur n'est pas seul en cause.

La Commission a raisonné sur base de critères de droit constitutionnels internes. Ce n'est pas parce qu'un Etat, à la suite de sécessions, change sa

constitution qu'il n'existe plus comme personnalité distincte pour les États tiers. On peut résumer nos interrogations en une question : pourquoi traiter autrement le cas de l'URSS — où l'on a admis la continuation de la personnalité juridique dans le chef de la Russie — que celui de la Yougoslavie ?

Dans son avis n° 2, du 11 janvier 1992, la Commission avait à répondre à la question suivante posée par la Serbie :

« Les populations serbes de Croatie et de Bosnie-Herzégovine, en tant que formant l'une des nations constitutives de la Yougoslavie, bénéficient-elles du droit à l'autodétermination ? »

En substance, la Commission estime que les populations en question n'ont aucun droit à l'autodétermination, mais doivent jouir des droits de l'homme et des minorités et, avec l'accord des États intéressés, du droit de choisir leur nationalité.

« En conséquence, la Commission d'arbitrage est d'avis :

- que les populations serbes de Bosnie-Herzégovine et de Croatie ont le droit de bénéficier de tous les droits reconnus aux minorités et aux groupes ethniques par le droit international et par les dispositions du projet de Convention de la Conférence pour la paix en Yougoslavie du 4 novembre 1991 que les Républiques de Bosnie-Herzégovine et de Croatie se sont engagées à mettre en oeuvre ;
- que ces Républiques doivent faire bénéficier les membres de ces minorités et de ces groupes ethniques de l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales reconnus par le droit international, y compris le cas échéant, le droit de choisir leur nationalité »

Ici encore on demeure pantois devant l'absence de motivation. Il s'agit d'affirmations, de décisions d'autorité. Pas la moindre ébauche de raisonnement. On aurait d'ailleurs été bien en peine d'en élaborer un. Il n'y a pas, en effet, jusqu'à présent, en droit international de droit des peuples à la sécession. Pas plus pour une partie d'État fédéral que pour une partie d'État fédéré. Il n'y a aucune raison, en droit, d'admettre le droit à l'autodétermination, par exemple, pour la Croatie et de la refuser à la partie du territoire croate peuplée de serbes. Car de deux choses l'une : ou bien on prend pour critère l'effectivité, et c'est alors la voix des armes qui décidera ; ou bien on prend pour critère la volonté des populations, et il n'y a pas alors à faire de discriminations en refusant à l'une ce que l'on accorde à l'autre. Il n'est que trop visible que le drame engendré par les sécessions est de susciter une réaction en chaîne.

Le troisième avis est relatif aux frontières. La République de Serbie ayant interrogé la Commission sur la question suivante :

« Les lignes de délimitation internes entre la Croatie et la Serbie, d'une part, et la Serbie et la Bosnie-Herzégovine, d'autre part, peuvent-elles être considérées comme des frontières au regard du droit international public ? »

Partant du principe que « le processus de dissolution de la RSFY aboutit à la création d'un ou de plusieurs États indépendants », la Commission

estime que le principe de l'« *uti possidetis juris* » a un caractère général et doit donc s'appliquer ici. Comme argument supplémentaire — le seul partiellement convaincant — la Commission fait valoir qu'

« en vertu des alinéas 2 et 4 de l'article 5 de la Constitution de la RSFY, il avait été décidé que la consistance des territoires et les limites des républiques ne pouvaient être modifiées sans leur accord ».

Enfin, dans un dernier paragraphe, la Commission estime que le principe du droit international relatif à l'interdiction des modifications des frontières par la force s'applique en l'occurrence.

A vrai dire, l'ensemble du raisonnement repose sur le postulat que les États issus du démembrement de la Yougoslavie sont des États de droit international. A partir de ce moment toutes les conséquences suivent naturellement : droit au respect des frontières, droit à la succession d'États, droit de traiter les minorités comme des problèmes internes, avec la seule limite du respect du droit international en la matière, ce qui n'est d'ailleurs guère lourd. Mais ce postulat est une pétition de principe.

Le vrai problème est tout à fait escamoté. Les Républiques avaient-elles le droit de faire sécession sans un accord de la Yougoslavie ou sans un accord de toutes les républiques comme cela se fit en URSS ? Pour éviter la question on invente un *tertium genus*, inconnu, il faut bien le dire, du droit international : l'État « engagé dans un processus de dissolution ».

Sans-doute on peut citer quelques cas de fédérations éphémères qui n'ont tenu que l'espace d'un matin et qui ont abouti à ce que chacun reparte avec sa personnalité ancienne : ainsi la Fédération du Mali, la Fédération de Malaisie, la République arabe Unie. Dans tous ces cas la dissolution fut quasi-immédiate. Ce n'est évidemment pas le cas de l'URSS ou de la Yougoslavie qui sont nées à la suite de la première guerre mondiale. A partir de quand un État ayant une telle ancienneté sera-t-il considéré comme engagé dans un tel processus et quel est le régime international de cette situation nouvelle ? Bien malin qui pourrait le dire. La seule chose qui ait un sens dans un pareil cas c'est le « divorce par consentement mutuel », comme ce fut le cas pour l'URSS. Des accords entre les parties intéressées ont établi toutes les règles de dissolution y compris le respect des frontières, les règles de protection des minorités, l'*uti possidetis*, les diverses modalités de la succession d'États etc. Aux dernières nouvelles, la Tchécoslovaquie semble, à son tour, prendre cette direction.

A défaut d'accord entre les États intéressés on ne voit pas ce qui permet de sortir des règles traditionnelles du droit international public en matière de sécession : il s'agit d'une question intérieure, il n'y a pas d'application de l'article 2 § 4 de la Charte puisque cet article ne joue que « dans les relations internationales » ; s'appliquent au contraire les principes de non-intervention de la part des tiers, de respect de la souveraineté et de l'intégrité

territoriale des États, d'abstention de reconnaissance prématurée, c'est à dire le jeu arbitraire des rapports de force et le primat de l'effectivité.

Que ces règles traditionnelles du droit international public soient peu satisfaisantes, cela se peut. Les sensibilités contemporaines voient de plus en plus mal la différence faite par le droit entre diverses guerres, entre conflits internationaux et conflits internes, alors que dans le second cas des hommes en armes mais surtout des populations civiles en sont les victimes. Un « nouvel ordre international » devrait sans-doute explorer la possibilité de nouvelles règles. Mais chaque État devra-t-il se laisser dissoudre par le premier régionalisme venu qui s'avère un peu musclé ? Chaque État multinational ou multi-ethnique ne risque-t-il pas d'être la proie de manoeuvres de déstabilisation occultes de tiers peu scrupuleux ? La recherche de critères et de conditions dans lesquelles l'extension du droit à l'autodétermination dans la situation de sécession deviendrait licite appelle une réflexion sérieuse et un consensus international car chacun peut être frappé. Ce n'est pas une matière où il s'agit d'improviser. Les justifications juridiques apportées par les Européens dans le cas yougoslave ne sont certainement pas de nature à servir de précédent ; elles feront, au contraire, reculer les États qui pensaient résoudre certains problèmes internes de minorités par le fédéralisme !

La solution à l'Européenne ne résout pas le problème fondamental de la plupart des sécession celui que la sécession engendre en son sein de nouveaux nationalismes créés par l'effondrement de l'équilibre fédéral, et par conséquent de nouvelles vellités sécessionnistes. Il n'y a aucune raison de s'arrêter ici, contrairement au cas colonial, aux frontières des États fédérés, pas plus qu'on ne tient compte des éléments unitaires de la constitution de l'État fédéral qui subordonne le plus souvent la sécession à l'accord de l'ensemble de la population de l'État.

On relevera enfin la dernière inconséquence ; s'il s'agit d'un processus de dissolution d'une fédération comme ce fut le cas en URSS, pourquoi ne pas permettre que l'un des éléments poursuive la personnalité juridique de l'État prédécesseur ? A moins qu'il ne s'agisse tout simplement d'un moyen de sanctionner un État qui a la témérité de ne pas se plier à la volonté de ses puissants voisins ?

Quoiqu'il en soit des réflexions amères qui précèdent, le 15 janvier 1992, la présidence de la CPE fit la déclaration suivante :

« La présidence communique que, conformément à la déclaration du 16 décembre 1991 sur la reconnaissance des États et son application à la Yougoslavie, et à la lumière de l'avis de la Commission d'Arbitrage, la Communauté et ses États membres ont décidé, en accord avec ces dispositions, ainsi qu'avec leur procédures respectives, de procéder à la reconnaissance de la Sloénie et de la Croatie.

Au sujet des deux autres républiques qui ont exprimé leur volonté de devenir indépendantes, des questions importantes devront encore être réglées

avant qu'une décision similaire puisse être prise par la Communauté et ses États membres. »

Un communiqué fut diffusé le même jour pour ce qui concernait la décision propre à la Belgique (*MAE*, communiqué de presse du 15 janvier 1992) et l'annonce officielle parut quelques semaines plus tard au *Moniteur*.

« Le Royaume de Belgique a reconnu comme États souverains et indépendants :

(...) 2. La République de Slovénie et la République de Croatie, à la date du 15 janvier 1992 » (*M.B.*, 14 avril 1992).

15 juin 1992.