

## LA CONTINUITÉ, L'IDENTITÉ ET LA SUCCESSION D'ÉTATS — ÉVALUATION DE CAS RÉCENTS

PAR

Wladyslaw CZAPLINSKI

ACADÉMIE DES SCIENCES DE POLOGNE

La sécurité et la stabilité des relations de droit international appartiennent aux plus importants facteurs de la vie internationale contemporaine. Ces facteurs sont mis en danger si une des parties à la relation légale est soumise à des changements concernant les éléments constitutifs de l'État : le territoire, la population, le pouvoir étatique et la souveraineté étatique. Il est difficile d'apprécier si certaines obligations internationales concernent le même État que le précédent ou bien si leur sujet primaire a été remplacé par un autre sujet dans le cadre d'une succession d'États. Il faut noter que la notion d'*identité étatique* est fictive : il s'agit d'une identité de la subjectivité internationale et pas d'une identité du territoire, de la population et du pouvoir étatique.

La notion de continuité d'États est liée à l'identité mais on peut indiquer la différence entre les deux : on décide de l'identité d'États en comparant les deux organismes étatiques dans deux moments différents, tandis qu'on parle de la continuité quand un État existe sans interruption pendant une certaine période. L'identité de l'État ne peut pas être mise en question si on accepte la continuité de cet État ; l'interruption de la continuité (la cessation de l'existence étatique) exclut en général toute identité.

Si la notion d'identité d'État n'a pas été définie par le droit international positif, la succession d'États est définie comme le *remplacement d'un État par un autre État dans la responsabilité pour les relations internationales du territoire* (1). Les documents mentionnés ont précisé aussi les types de la succession d'États : cession, sécession d'une partie du territoire (appelée aussi dévolution ou émancipation), décolonisation (État nouveau indépendant), union d'États et dissolution d'État. Malheureusement, les deux conventions ne sont pas entrées en vigueur, leurs normes n'ont pas été universellement acceptées et en raison d'une opposition très forte de la part de

(1) Convention de Vienne du 23 août 1978 sur la succession d'États en matière de traités, A/Conf.80/31, article 2.1.(b) ; convention de Vienne du 7 avril 1983 sur la succession d'États en matière de la propriété d'État, archives et dettes d'État, A/Conf.117/4, article 2.1.(a).

nombreux États, elles ne constituent pas du droit coutumier. Les questions d'identité et de succession doivent dès lors être analysées sur la base de la pratique internationale et dans ce cadre seulement on peut apprécier la situation juridique de certains États européens après les changements politiques importants de 1989-1991. Notre analyse concerne le statut juridique de l'Allemagne, de la Russie et d'États post-soviétiques et des États créés sur le territoire de l'ex-Yougoslavie.

La présomption de la continuité d'État (2) constitue la prémisse fondamentale dans le domaine du droit de la subjectivité internationale. Selon cette présomption, l'État continue son existence du point de vue du droit international, à moins qu'on puisse constater sans aucun doute sa dissolution (la cessation de son existence). Si les conditions de la dissolution ne sont pas remplies, les changements éventuels de la structure de l'État doivent être considérés uniquement du point de vue de la succession de gouvernements. La doctrine de droit international est unanime à considérer que l'existence de certains faits ne porte pas atteinte à la continuité et à l'identité d'États. Finalement, on peut définir des critères d'identité dans les situations rares de *postliminium* d'États en droit international. Ces observations théoriques nous seront utiles dans notre étude.

#### I. LES PRÉMISSSES DE LA CESSATION DE LA PERSONNALITÉ DES ÉTATS EN DROIT INTERNATIONAL

La doctrine de droit international a formulé certaines prémisses de la cessation de la personnalité étatique. Ces prémisses ont été confirmées par les conventions de Vienne de 1978 et 1983 et concernent des situations de fait de même que leurs conséquences juridiques.

Parmi les types de succession d'États mentionnés ci-dessus, seules la cession et la sécession d'une partie du territoire de l'État n'interrompent pas la continuité d'un État prédécesseur et assurent son identité. On parle en ces cas là d'une succession partielle, tandis que d'autres types sont définis comme une succession totale.

Dans le cas de la dissolution d'un État (démembrement), la prédécesseur cesse d'exister et il est remplacé par deux ou plusieurs États successeurs. Dans certaines situations, on parle de démembrement même si certains parmi les États successeurs sont traités comme s'ils étaient identiques au prédécesseur. Cette solution paradoxale a été appliquée dans le cas de la dissolution de la Monarchie Habsbourg (Autriche-Hongrie). La Hongrie s'est déclarée identique à l'ancien Royaume hongrois. La République autri-

(2) Cf. J. CRAWFORD, « The Criteria for Statehood in International Law », 48, *BYBIL*, 139 (1975-76).

chienne s'est constituée comme un État nouveau, mais le traité de paix de Saint-Germain l'a traitée comme identique à l'ancien Empire d'Autriche (3). D'autres parties de l'ancienne Monarchie ont été incorporées dans les États nationaux nouveaux créés après la 1<sup>re</sup> guerre mondiale (Pologne, Tchécoslovaquie, Royaume de Serbie-Croatie-Slovénie). Une solution identique a été adoptée dans le cas de la dissolution de l'Empire Ottoman. L'identité de la République de Turquie avec l'ancien Empire n'était pas mise en question malgré les changements dans la forme de gouvernement et du territoire, conformément aux traités de Paris (1856), Berlin (1878) et Lausanne (1923). Finalement, on n'a jamais nié l'identité des anciens États coloniaux malgré la perte d'importants territoires incorporés dans la métropole (la France et la Belgique après la décolonisation de l'Algérie et du Congo).

L'unification d'États préexistants interrompt aussi la continuité des États prédécesseurs. L'État uni est toujours un sujet nouveau du droit international. A l'époque contemporaine, l'union d'États peut être créée uniquement soit en vertu d'un accord entre les États concernés, soit en vertu d'une décision libre de leurs populations. Le caractère de l'État nouveau unifié peut être défini par la constitution de cet État, par l'accord entre les États intéressés et finalement par les formes d'une participation dans les relations internationales. Dans la pratique moderne, on peut indiquer l'union entre le Tanganyika et le Zanzibar (qui forment la Tanzanie) ou l'union entre l'Égypte et la Syrie entre 1958-1961 (R.A.U.).

Il faut faire une distinction entre l'union et l'incorporation. En ce dernier cas, l'un des États cesse d'exister tandis que la personnalité internationale de l'autre est continuée dans des frontières nouvelles (du point de vue de ce dernier, les conséquences de l'incorporation ressemblent aux conséquences de l'acquisition de territoire par cession). L'incorporation contemporaine peut être fondée — comme l'union d'États — sur l'accord international entre l'État incorporant et l'État incorporé. En particulier, après l'entrée en vigueur de la Charte des Nations Unies (et l'interdiction de l'emploi de la force en droit international), on a exclu la légalité de l'annexion forcée en cas de conquête. Dans les situations où la continuité d'État a été interrompue par l'emploi illégal de la force, on a adopté une construction d'États ressuscités correspondant avec l'institution du *postliminium* en droit romain (les cas de l'Éthiopie en 1936-1945, de la Tchécoslovaquie en 1939-1945 et de l'Albanie en 1941-1944). Comme exemples de l'incorporation pacifique, on peut citer l'annexion des îles Ioniennes par la Grèce en

(3) Cette situation a causé une discussion doctrinale — v. les opinions opposées de G. CANSACCHI, « Identité et continuité des sujets internationaux », 130, *RCADI*, 33 (1970), et J. KIRSTEN, *Einige Probleme der Staatennachfolge*, Berlin (R.D.A.), 1962, 67. La raison de la solution conventionnelle adoptée était la question de la responsabilité de l'Autriche pour les dommages de guerre qui impliquait le paiement de réparations — cf. W. CZAPLINSKI, « State Succession and State Responsibility », 28, *CanYBIL*, 357 (1990).

1863-64, l'incorporation du Texas (1844) et d'Hawaii (1898) aux États-Unis, l'incorporation de certains États italiens au Royaume de Sardaigne en 1860 et du Congo par la Belgique en 1907-1908 (4).

Tous les types de cessation de l'existence d'États sont problématiques parce qu'il est difficile de formuler les critères d'une décomposition de l'État. L'appréciation du fait de la décomposition étant laissée à la décision libre des autres États, la décision est fondée sur des critères extra-juridiques.

Deux situations hypothétiques objectivent le fait d'une dissolution de l'État : une perte totale du territoire étatique ou la disparition de la population. La première peut avoir lieu par exemple dans les cas d'un cataclysme naturel très vaste (l'explosion d'un volcan, un tremblement de terre détruisant l'État insulaire), l'autre dans le cas d'une épidémie. Les deux situations correspondent à des conditions de la dissolution d'un État formulées par H. Kelsen et J. Kunz (5), selon lesquels l'État cesse d'exister en cas d'interruption de la continuité d'un des éléments constitutifs de l'État en droit international (le territoire, la population, le pouvoir étatique et la souveraineté). La pratique internationale semble accepter une autre proposition, selon laquelle la continuité d'un des éléments constitutifs de l'État préjuge déjà d'une continuité de l'État en cas de crise (6).

## II. LES FACTEURS SANS INFLUENCE SUR LA CONTINUITÉ DES ÉTATS

On a montré ci-dessus des situations d'où résulte la cessation de la continuité et de l'identité des États. De la même manière, on peut indiquer un nombre de facteurs qui n'ont pas d'influence sur la qualité de l'État en tant que sujet de droit international. On peut mentionner ici avant tout le nom de l'État et sa capitale. D'autres facteurs méritent une courte discussion.

Les changements territoriaux n'ont pas d'influence sur l'identité des États (7). On a souligné en particulier que ni la perte de vastes territoires par la Prusse après la paix de Tilsit en 1807, ni l'incorporation d'autres États par le Royaume de Sardaigne lors de la création du Royaume d'Italie

(4) J.H.W. VERZIJL, *International Law in Historical Perspective*, vol. 2, Leiden 1967, 127.

(5) H. KELSEN, *Principles of International Law*, New York, 1952, 262 ; J. KUNZ, « Identity of States under International Law », dans : *The Changing Law of Nations*, Toledo (Ohio), 1964, 288.

(6) V. en part. W. FIELDER, « Staats- und völkerrechtliche Probleme des Staatsuntergangs », *Zeitschrift für Politik*, 171 (1993).

(7) V. par ex. J. CRAWFORD, *The Creation of States in International Law*, Oxford, 1979, 404 ; D.P. O'CONNELL, *The Succession of States in Municipal Law and International Law*, vol. 1, Cambridge 1967 ; K. MAREK, « The Identity and Continuity of States in Public International Law », Genève 1968, 15 ; J.H.W. VERZIJL, *op. cit.*, col. 2, 117 ; G. FITZMAURICE, « The General Principles of International Law », 92, *RCADI*, 91 (1957) ; comp. H. BOKOR-SZEGÖ, « Naissance et disparition des États dans le droit international contemporain », *Acta Iuridica* (Académie hongroise des sciences), 3-4/364 (1983).

n'ont changé l'identité de ces États. Nous avons mentionné déjà les problèmes liés à la dissolution de la Monarchie Austro-Hongroise. Certaines situations peuvent malgré tout poser des questions : des changements territoriaux liés à d'autres changements importants dans la structure étatique ou la perte du territoire dans une mesure qui rend l'exécution d'obligations internationales impossible. Tous ces problèmes territoriaux ne sont pas suffisamment déterminés pour devenir critères de continuité et d'identité d'États, même s'ils peuvent être d'une certaine importance du point de vue du droit international (par exemple dans le contexte d'un principe *rebus sic stantibus*).

Les changements dans la population de l'État causés par la natalité, les migrations ou des interventions sur sa structure ethnique n'ont pas d'influence sur la continuité d'État. Contrairement à J. Crawford (8), nous somme d'avis que la nationalité des habitants peut jouer un certain rôle dans l'appréciation de la continuité.

Selon l'opinion dominante dans la doctrine du droit international, les changements dans la structure du pouvoir étatique n'ont aucune importance pour la continuité, indépendamment de leur légalité. Seul un manquement permanent et définitif de pouvoir étatique peut conduire à la disparition d'un État, s'il est lié à son remplacement par le pouvoir d'un autre État. Cette situation peut avoir certains effets dans le domaine des relations internationales, mais elle ne touche pas la personnalité de l'État en droit international et ne modifie pas automatiquement ses droits et ses obligations.

Cette position est claire en ce qui concerne les changements conformes à la constitution. La continuité de l'État malgré la création d'un gouvernement illégal du point de vue du droit constitutionnel a été confirmée par plusieurs sentences arbitrales (dans les affaires *Dreyfus* 1901, *Pierola* 1921 et la plus célèbre *Tinoco* 1923).

On peut observer une certaine divergence d'opinions en ce qui concerne la révolution sociale, en particulier la révolution communiste. Un groupe d'auteurs a défendu la thèse selon laquelle l'État post-révolutionnaire est identique à l'État préexistant, sous réserve de la possibilité de modification de certaines obligations incompatibles avec la politique du gouvernement nouveau, tandis que les autres auteurs ont rejeté l'identité de l'État communiste avec l'État de système précédent (9). La pratique internationale a généralement accepté la continuité étatique des États socialistes.

(8) J. CRAWFORD, « The Criteria », *op. cit.*, 139.

(9) Selon la doctrine marxiste, le changement d'une classe sociale dominante signifie automatiquement le changement d'une structure étatique fondamentale excluant la continuité. La doctrine soviétique a été divisée (cf. l'analyse par N.V. ZAKHAROVA, « O mezhdunarodnoy pravosubektnosti gosudarstva pri sotsyalnoy revolucyi », *SEMP* 157 (1960) — dernière référence dans la doctrine appuyant la première position, cf. *Kurs mezhdunarodnogo prava v 7 tomakh*, Moscou, 1990, vol. 3, p. 123-4) ; la doctrine est-allemande a accepté cette thèse après certaine hésitation

Parmi les facteurs indifférents pour la continuité des États, on peut indiquer finalement l'occupation militaire, temporaire et transitoire et n'étant pas liée à un changement de souveraineté. La 2<sup>e</sup> guerre mondiale a introduit des éléments importants modifiant l'institution traditionnelle de l'occupation militaire et concernant le fonctionnement des gouvernements en exil. Même non effectifs, ces gouvernements étaient généralement reconnus, concluaient des accords internationaux, maintenaient des relations diplomatiques et exerçaient le contrôle de forces armées. De cette manière, ils soutenaient la continuité fictive de l'État.

Nous pouvons conclure alors que nonobstant l'existence de certains facteurs facilitant l'évaluation, le droit international n'a pas élaboré de critères clairs concernant l'identité ou la succession d'États. Cette évaluation est laissée aux États tiers qui jugent de déclarations éventuelles faites par les États intéressés en vue de la reconnaissance, soit de l'État (en cas de succession), soit du gouvernement (en cas d'identité). Parmi les formes de la reconnaissance de la continuité étatique, on peut mentionner l'application de tous les accords internationaux sans modifications ni déclarations spéciales, l'admission aux travaux d'organisations internationales sans procédures d'admission, etc.

La reconnaissance comme test de l'identité n'est pas parfaite à cause de certains désavantages. Avant tout, elle est influencée par des considérations politiques ou idéologiques, et elle n'est pas basée sur des critères objectifs (même si on admet que l'on ne peut pas reconnaître un sujet de droit d'une manière arbitraire). Elle accorde aussi une grande importance à l'opinion d'États tiers en diminuant la position de l'État intéressé (et de sa population).

Ce test signifie que l'État donné est identique à l'État préexistant parce qu'il garde ses droits et ses obligations internationales. On peut se demander si cet ordre ne devrait pas être renversé : l'État garde les droits et les obligations internationales de l'entité préexistante, parce qu'il est reconnu comme identique. En pratique, les reconnaissances de l'identité étatique et de l'identité des obligations internationales seront simultanées et seront liées aux développements de la situation interne et de la position internationale de l'État concerné.

L'époque contemporaine montre que l'évaluation de la situation juridique des États nouveaux formés en Europe est possible uniquement grâce au test proposé de la reconnaissance internationale. Sauf le cas clair du partage de la Fédération Tchécoslovaque qui a conduit à la création de deux

(J. KIRSTEN, *op. cit.*, 57 ; *Staatenachfolge im Völkerrecht* (ed. W. PÖGGEL et al.), Berlin 1986, p. 36 ; G. RIEGE, *Die Staatsbürgerschaft der DDR*, Berlin 1986, 142), et la doctrine polonaise l'a rejetée (J. TYRANOWSKI, « Sukcesja państw a identyczność rządów », *Panstwo i Prawo* No. 4/p. 68 (1980) ; R. SZAFARZ, *Sukcesja państw w odniesieniu do umów międzynarodowych*, Warszawa 1982, p. 35).

États nouveaux — la République Tchèque et la République Slovaque — (10), les développements dans les autres États touchés par les changements territoriaux et politiques ont posé des questions concernant la continuité, l'identité et la succession d'États.

### III. L'UNIFICATION ALLEMANDE

La position de l'Allemagne unifiée envers la question de sa continuité étatique est claire et acceptée par la communauté internationale. Il faut toutefois présenter la discussion concernant cette question, liée à la situation particulière de l'Allemagne après la 2<sup>e</sup> guerre mondiale.

Le statut juridique de l'Allemagne après 1945 était conforme à l'expression célèbre de S. Pufendorf : *monstro simile*. La position ouest-allemande sur cette question était confuse. Le Reich allemand avait survécu à la capitulation militaire de 1945 et à la constitution des deux États allemands en 1949. Il constituait un sujet passif de droit international incapable d'agir. La RFA était le même sujet de droit international que le Reich mais sa souveraineté territoriale était limitée au territoire de la RFA. La RDA était une entité étatique séparée mais appartenant aussi au Reich suspendu et lié à la RFA par des relations spéciales. Les droits et responsabilités des quatre puissances pour l'Allemagne dans son ensemble constituaient la garantie de l'existence permanente du Reich. La définition du statut juridique de l'Allemagne, frontières incluses, n'aurait lieu que par la conclusion d'un traité de paix entre l'Allemagne réunifiée et les Alliés. Cette doctrine a été formulée d'une manière obligatoire pour tous les organes étatiques de la RFA dans les décisions de la Cour constitutionnelle fédérale de la RFA concernant le traité fondamental entre la RFA et la RDA (11), les traités conclus par la RFA avec l'URSS et la Pologne (12), et l'affaire Teso (13).

La position de la RDA a évolué dans le passé. Après sa création, la RDA s'est déclarée comme la continuation démocratique unique de l'État allemand. Après la conclusion par la RFA des traités de Bonn et Paris en 1952-

(10) La position des deux États en cette matière était claire déjà à l'époque de la signature d'une déclaration du 20 juin 1992 sur le partage de la Tchéco-Slovaquie, 98, *RGDIP*, 903 (1992), et du vote de la loi sur la dissolution de la Fédération Tchécoslovaque (N° 542/1992 Sb.) du 25 novembre 1991. Cette attitude était partagée par la communauté internationale, par exemple par la procédure de l'admission des deux États au Conseil de l'Europe (v. par exemple J. MALÉNOVSKÝ, « K právním aspektům přijetí České Republiky do Rady Evropy », 132, *Právník*, 886 ss (1993)), ou par la renégociation des traités de l'association avec l'Union européenne. Nous ne nous occupons pas ici de problèmes compliqués nés de la succession d'États, commençant par exemple par l'*annexion* par la République Tchèque du drapeau de l'ex-Tchéco-Slovaquie sans l'accord de la Slovaquie, les questions de droits des nationaux slovaques à la propriété privatisée dans la République Tchèque, etc.

(11) 36 *BVerfGE* 1 (1973).

(12) 40 *BVerfGE* 141 (1975).

(13) 77 *BVerfGE* 137 (1987).

54 et l'admission de la RFA à l'OTAN en 1955, la RDA commença à développer une doctrine nouvelle, selon laquelle le Reich cessa d'exister en 1945 par suite de la faillite et de la désintégration du Reich, et de la révolution communiste en RDA. Les deux États allemands étaient successeurs de l'Allemagne (14).

L'opinion des grandes puissances n'est pas homogène. La France et la doctrine française semblaient accepter la position que le Reich avait cessé d'exister en 1945 (15) ; la Grande Bretagne a confirmé expressément l'existence continue du Reich dans les *certificates of the Executive* dans les affaires *R. vs. Bottrill, ex parte Küchenmeister* (16) et dernièrement *R. vs. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, ex parte Travnik* (17). L'URSS et les États-Unis ne se sont pas prononcés sur l'existence du Reich mais — comme la France et le Royaume Uni — ils ont affirmé le maintien des droits et responsabilités des quatre puissances envers l'Allemagne dans son ensemble.

La doctrine est restée divisée sur la continuité ou discontinuité étatique en Allemagne. Parmi les partisans de la continuité, il faut mentionner la majorité des auteurs allemands, en particulier les participants de la conférence de juristes à Hambourg en 1948 (18), ainsi que les auteurs occidentaux W. Friedmann, R.Y. Jennings, F.L. Oppenheim, R. Bindschendler, A.D. McNair et F.A. Mann (19). La doctrine de continuité a été développée et modifiée par les auteurs allemands (20). Comme partisans de la discontinuité, on peut se référer à H. Kelsen, J.B. Chen, G. Cansacchi, G. Schwarzenberger, J. Kunz, J.H.W. Verzijl, J. Crawford et J. Verhoeven (21). La doctrine socialiste, sauf quelques exceptions, s'est prononcée contre la thèse

(14) V. *Staatsnachfolge*, op. cit., p. 55 s. ; G. RIEGE, *Die Staatsbürgerschaft der DDR*, Berlin, 1986, p. 138 ss.

(15) M. VIRALLY, *L'administration internationale de l'Allemagne 1945-1947*, Baden Baden 1947, 23-27 ; Ch. ROUSSEAU, *Droit international public*, Paris 1953, p. 127. On peut citer aussi les notes diplomatiques françaises concernant cette question — v. H. MOSLER, K. DOERING, *Die Beendigung des Kriegszustandes mit Deutschland nach dem zweiten Weltkrieg*, Köln-Berlin 1963, pp. 39 ss.

(16) (1946) 1 *All E.R.* 635.

(17) (1985) *TLR* 250 ; v. aussi *Travnik v. Gordon Lennox* (1985) 2 *All E.R.* 368.

(18) W. GREWE, *Ein Besatzungsstatut für Deutschland*, Stuttgart 1948, pp. 47 ss. ; E. KAUFMANN, *Deutschlands Rechtslage unter der Besatzung*, Stuttgart 1948, pp. 9 ss. ; R. STÖDTER, *Deutschlands Rechtslage*, Hamburg 1948, pp. 36 ss.

(19) W. FRIEDMANN, *The Allied Military Government in Germany*, London 1947, pp. 14 et 52 ; R.Y. JENNINGS, « Government in Commission », *BYBIL* 112 (1946) ; R. BINDSCHENDLER, « Die völkerrechtliche Stellung Deutschlands », 5 *ASDI* 9 (1949) ; F.A. MANN, « The Present Legal Status of Germany (1947) », dans : *Studies in International Law*, Oxford 1973, p. 280 ; F.L. OPPENHEIM (ed. R.Y. JENNINGS et A. WATTS), *International Law, Vol. I Peace*, Part 2-4, London 1992, pp. 699-700.

(20) Toutes les modifications ont été présentées par K. SCHMID, *Die deutsche Frage im Staats — und Völkerrecht*, Baden Baden, 1980, pp. 28 ss.

(21) H. KELSEN, « The Legal Status of Germany according to the Declaration of Berlin », 39, *AJIL*, 518-519 (1945) ; J.B. CHEN, *The International Law of Recognition*, London, 1951, pp. 70-74 ; G. SCHWARTZENBERGER, *Power Politics*, London, 1951, 397 ; G. CANSACCHI, op. cit., p. 67 ; J.H.W. VERZIJJ, op. cit., vol. 2 (1969), pp. 129-130, et vol. 7 (1974), p. 277 ; J. CRAWFORD, *The*

de la continuité de l'Allemagne après la guerre, en adoptant des dates (1945 ou 1949), des formes et des fondements (*debellator*, démembrement, etc.) divers pour la désintégration de l'Allemagne (22).

Il nous semble que l'identité de la RFA avec l'État allemand d'avant 1945 était généralement acceptée par la majorité des États et ne pouvait pas être sérieusement mise en question. Il est intéressant que même les États socialistes ont reconnu cette continuité d'une manière implicite : par exemple la Pologne adressait des demandes liées aux indemnités pour ses nationaux par suite de dommages subis pendant la guerre à la RFA et pas à la RDA. Il faut noter que la position juridique ouest-allemande présentée ci-dessus n'était pas conséquente en ce qui concerne la relation entre la RFA, la RDA et le Reich allemand. L'identité de la RFA signifiait que les actes de la RFA obligeaient le *Reich*. La RDA était l'État nouveau, créé par la sécession d'une partie du territoire allemand (ni sa qualité étatique ni sa souveraineté ne pouvaient être mises en question) ; les territoires de l'est ont été adjugés à la Pologne et à l'URSS conformément à l'accord de Potsdam. L'Allemagne continue n'avait aucune compétence par rapport à la RDA et les autres territoires allemands appartenant aux autres États. Le droit international ne connaît pas d'*identité partielle* (du point de vue du territoire, population ou d'autres critères) ; l'identité d'États concerne uniquement l'identité de la personnalité internationale.

Pendant les travaux préparatoires à l'unification allemande, le problème de la personnalité internationale de l'Allemagne s'est posé d'une manière implicite. Du point de vue du droit international, il était clair qu'il s'agissait de la formation d'un seul État par deux États préexistants. La décision du parlement est-allemand démocratiquement élu et légitime du 28 août 1990 autorisait le gouvernement de la RDA à conclure un traité d'unification qui était un traité international (23). On n'a pas parlé de l'existence d'autres organismes étatiques en Allemagne. La même construction — participation de deux sujets jouissant des mêmes droits en droit international — a été adoptée dans les négociations appelées *deux plus quatre*, concernant les aspects internationaux de l'unification allemande.

La question de la continuité étatique de l'Allemagne unifiée a été cruciale pendant la discussion concernant l'unification allemande du point de vue du droit constitutionnel de la RFA, s'agissant en particulier du choix entre la formule d'unification de l'article 23 ou de l'article 146 de la Loi fondamentale.

*Creation of States in International Law*, Oxford, 1979, p. 280 ; J. VERHOEVEN, *La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine*, Paris, 1975, p. 48.

(22) V. par exemple dans la doctrine polonaise J. SKIBINSKI, « Krytyka państwoprawnej podmiotowości 'Niemiec' w latach 1945-1949 », et L. JANICKI, « Sprawa upadku Niemiec jako państwa po II wojnie światowej w literaturze naukowej », dans *Status prawny Niemiec w latach 1945-1949*, Warszawa, 1986, pp. 87 et 105.

(23) Le traité du 31 août 1990, *RFDC*, N° 5-1991, pp. 71-80 (extraits).

La disposition de l'article 23 ouvrait la possibilité de l'unification dans le cadre de l'ordre constitutionnel ouest-allemand. Selon cet article, la validité de la Loi fondamentale pouvait être étendue dans les autres parties de l'Allemagne (24) (au delà des pays fédéraux — *Länder* — de la RFA) après leur accès libre à la RFA, en vertu de l'autodétermination. L'article 23 était fondé sur la souveraineté territoriale. Au contraire, l'article 146 se référait implicitement à la souveraineté du peuple allemand et statuait que la nation allemande pouvait, après avoir réalisé son droit à l'autodétermination, remplacer la Loi fondamentale par une constitution nouvelle. La population d'un État nouveau panallemand devait se prononcer dans un référendum sur la constitution nouvelle et élire une constituante.

La formule de l'article 23 a offert la possibilité d'intégrer l'Allemagne unifiée dans les structures existantes européennes et mondiales. Elle soulignait aussi la continuité étatique de l'Allemagne unifiée. Cette continuité et cette identité de la RFA élargie a été confirmée par la communauté internationale, en particulier par l'intégration de l'ex-RDA dans la Communauté européenne et l'OTAN, de même que par la pratique concernant les traités des deux États allemands (l'application des traités ouest-allemands aux *Länder* nouveaux et l'extinction des traités de l'ex-RDA après consultation avec les partenaires). Le cas de l'unification allemande constitue alors une incorporation (l'adhésion de la RDA à la RFA). La solution constitutionnelle est conforme à la reconnaissance internationale.

#### IV. LA DISSOLUTION DE L'URSS

L'Union des Républiques Socialistes Soviétiques a été créée sur la base d'un traité d'union du 30 décembre 1922, conclu par la Russie Soviétique, l'Ukraine, la Biélorussie et la République Socialiste Fédérale Transcaucasienne (formée de la Georgie, l'Azerbaïdjan et l'Arménie). Formellement, le traité d'union est fondé sur le principe d'égalité des parties ; en pratique, il s'agissait d'une incorporation des trois républiques dans la Russie. Les transformations territoriales (suite à l'élargissement du territoire primaire, souvent par l'annexion forcée des pays voisins) au cours des années 1920-30 ont mené à la création de l'URSS composée de 15 républiques. L'État soviétique a rejeté toute identité avec l'empire des tsars, même si après de longues négociations il a reconnu sa responsabilité pour les dettes de ce dernier. Selon le traité-constitution de 1922, la constitution de 1936 (stalienne) et la constitution de 1977 (breschnevienne), l'URSS était un État

(24) Cette formule impliquant l'existence du *Reich suspendu* étendant sur la RDA et les anciens territoires de l'est était critiquée par ex. par la Pologne comme violant l'intégrité territoriale. L'article 23 a été abrogé après l'unification allemande par l'article 4.2 du traité sur l'unification allemande, cette solution étant confirmée par l'article 1.4 du traité *deux plus quatre* de Moscou du 12 septembre 1990.

fédéral, en pratique — malgré le droit des républiques à la sécession et certaines formes de leur représentation dans les relations internationales — profondément centralisé.

La crise économique et les problèmes nationaux non résolus ont conduit aux changements politiques initiés par M. Gorbatchev. Les réformes avaient pour but l'apaisement de conflits internes et la transformation de l'URSS en un État fédéral décentralisé, et menaient dans trois directions : (25)

- (1) le règlement des troubles liés à l'état d'urgence et aggravés par des incidents nationalistes ;
- (2) la protection de minorités et la satisfaction partielle d'aspirations nationales, en ce compris la loi sur la sécession (26) ;
- (3) la nouvelle division de compétences entre l'Union et les républiques, avec la présomption de compétence des républiques dans les domaines économiques et sociaux (sauf les questions expressément réservées à l'Union) (27).

Les républiques ont répondu aux efforts fédéralistes de l'Union par des déclarations de souveraineté (en commençant par les républiques baltes : Estonie le 16 novembre 1988, Lituanie le 26 mai 1989 et Lettonie le 28 juillet 1989, suivies par toutes les autres républiques au cours de 1990) qui prévoyaient la participation continue à l'URSS mais réservaient aux républiques le droit à la sécession. Les déclarations étaient suivies par les accords entre les républiques. Les autorités de l'Union ont réagi avec les tentatives d'une reconstruction de l'Union et les projets d'une nouvelle union économique des républiques sous forme d'un traité de confédération (projets de Novo Ogaryevo). Les projets tendaient à maintenir la personnalité d'une confédération nouvelle en droit international. Les développements étaient plus rapides. En automne 1991, la Russie a réformé la structure des organes de l'État soviétique, en les transformant en organes russes. Le 8 décembre 1991, les présidents des républiques slaves — Russie (B. Yeltsine), Ukraine (L. Kravtchouk) et Biélorussie (S. Shouschkevitsch) — ont signé à Minsk l'accord sur la formation de la Communauté des États indépendants (28). L'accès à la Communauté était ouvert à toutes les anciennes républiques de

(25) Le problème des réformes de *perestroïka* a été analysé d'une manière détaillée par Th. SCHWEISFURTH, « Vom Einheitsstaat (UdSSR) zum Staatenbund (GUS) », 52, *ZaöRV*, 541 ss. (1992).

(26) La loi du 3 avril 1990 sur la procédure de réalisation de décisions sur la sécession. La procédure était très compliquée et prévoyait deux référendums séparés par une période transitoire, et finalement l'accord des autorités de l'Union pour la sécession. En 1990, cette solution était déjà en retard sur les attentes des républiques.

V. sur cette question D. BARRY, « The USSR : a Legitimate Dissolution », 18, *Review of Central and East European Law*, 528-9 (1992).

(27) Les compétences des républiques étaient limitées par les pouvoirs de l'Union dans le domaine fiscal.

(28) 31 *ILM* 142, 143 ss. (1992).

l'URSS. Les chefs d'État de ces républiques (sauf les États baltes et la Georgie) se sont rencontrés à Alma Alta, où la Déclaration concernant la fondation de la Communauté des États Indépendants a été signée le 21 décembre 1991 (29). La déclaration était du point de vue juridique l'accord sur la dissolution de l'URSS. Le processus de démembrement a été reconnu politiquement dans la déclaration de Minsk (où les États signataires ont décidé *inter alia* d'abroger toute la législation soviétique sur leurs territoires). La déclaration d'Alma Alta a constaté que l'URSS avait cessé d'exister et a été remplacée par la Communauté des États Indépendants, qui n'est ni un État, ni une structure superétatique.

Les États de la CEI ont signé en 1992 plusieurs traités multilatéraux concernant avant tout le partage de la propriété d'État et des dettes d'État de l'ex-URSS, la coopération dans le domaine militaire et finalement l'accord sur la sécurité collective (Taschkent, le 15 mai 1992). Le cercle des participants à ces accords est différent ; aucun d'entre eux n'est encore entré en vigueur selon la procédure constitutionnelle des États de la CEI.

La question du statut juridique de la CEI et de ses États membres pose certaines difficultés d'appréciation. L'accord de Minsk constate que *l'URSS n'existe plus en tant que sujet de droit international et réalité géopolitique*. La déclaration d'Alma Alta a confirmé la non-existence de l'URSS. La conclusion semble être claire : l'URSS dissoute, ses États successeurs, Russie incluse, sont des États nouveaux (30). La pratique est contraire. Les chefs d'État de la CEI ont décidé que la Russie devrait garder la qualité de membre des organisations internationales, en ce compris le siège au Conseil de Sécurité. Le 24 décembre 1991, le président russe, B. Yeltsine, a envoyé une lettre au Secrétaire général de l'ONU, précisant que les droits de l'URSS au sein de l'ONU, de ses organes et de ses institutions spécialisées, sont continués par la Russie. Cette lettre a été acceptée sans opposition par les autres États membres. On n'a pas appliqué à la Russie une procédure d'admission exigée des nouveaux membres. Pendant la rencontre des conseillers juridiques des Ministères des Affaires étrangères des pays membres du Conseil de l'Europe, on a défendu la continuité juridique de la Russie par rapport à l'URSS ; cette opinion a été supportée par le délégué russe, M. Soukhov, qui a fondé la thèse de la position privilégiée de la Russie parmi les États membres de la CEI et sa continuité étatique sur la reconnaissance et le soutien de la part des autres États de la CEI (31). En conséquence, le Conseil de l'Europe a adopté la décision acceptant la simple

(29) *Ibidem*, p. 148.

(30) Cette conclusion a été présentée d'une manière très catégorique par Th. SCHWEISFURTH, *op. cit.*, p. 670. V. aussi R. RICH, « Recognition of States : The Collapse of Yugoslavia and the Soviet Union », 4, *EJIL*, 45 (1993) ; Y.Z. BLUM, « Russia Takes Over the Soviet Union's Seat at the United Nations », 3, *EJIL*, 357-359 (1993) ; H. TICHY, « Two Recent Cases of State Succession — an Austrian Perspective », 44, *AustrianJPIL*, 130 (1992).

(31) Doc. Conseil de l'Europe, CAHDI (92) 2 rev., pp. 6, 8 et 9.

substitution de la Russie dans certaines conventions européennes ratifiées par l'URSS (32). Finalement, les notes diplomatiques adressées aux autorités de la Russie par les États de la CEE et d'autres (sauf les États-Unis) parlent de la reconnaissance du gouvernement, pas d'une reconnaissance de l'État (33). Comme nous avons accepté la position des États tiers comme le critère décisif de l'évaluation de la continuité et de l'identité étatique, il nous semble manifeste que la Russie est identique à l'URSS. La formule de la déclaration d'Alma Alta sur la non-existence de l'URSS est uniquement d'une importance politique. Cette position correspond à l'attitude de la Russie et des États de la CEI (34).

La dissolution de l'URSS commença déjà plus tôt. Les déclarations d'indépendance des républiques baltes ont conduit à la reconnaissance internationale après le putsch d'août 1991 à Moscou. L'URSS a reconnu l'indépendance de la Lituanie, la Lettonie et l'Estonie le 6 septembre 1991. D'autres républiques ont suivi la même ligne.

La situation des États baltes était spéciale du point de vue du droit international. Le protocole secret au pacte Ribbentrop-Molotov du 23 août 1939 constatait qu'en cas de réarrangements territoriaux et politiques dans la région des États baltes (Finlande, Estonie, Lettonie, Lituanie), la frontière nord de la Lituanie constituera la frontière des zones d'influence de l'Allemagne et de l'URSS. Cette ligne a été modifiée par le traité d'amitié entre l'Allemagne et l'URSS du 28 septembre 1939, la Lituanie étant incluse dans une zone soviétique. En octobre 1939, l'URSS a forcé les États baltes à signer des traités d'assistance mutuelle, établissant des bases militaires de l'Armée Rouge sur leurs territoires. L'accord avec la Lituanie a cédé à cette dernière Vilna, qui appartenait à la Pologne avant la guerre (ni la Lituanie, ni l'URSS n'avait le droit de disposer de ce territoire) (35). Finalement, au mois de juin 1940, après la série de provocations arrangées par l'URSS, les États baltes ont été annexés à l'URSS. L'annexion a persisté après la 2<sup>ème</sup> guerre mondiale. Du point de vue formel, elle ne fut pas reconnue *de jure* par la communauté internationale ; *de facto* la majorité des États ont

(32) 472. Réunion des Ministres à Strasbourg le 26 mars 1992.

(33) V. R. RICH, *op. cit.*, p. 46 ; J. SALMON, « La reconnaissance des États », 25, *RBDI*, 229 (1992) ; M. BOTHE, Ch. SCHMIDT, « Sur quelques questions de succession posées par la dissolution de l'URSS et celle de la Yougoslavie », 98, *RGDIP*, 826-829 (1992) ; R. MULLERSON, « The Continuity and Succession of States, by Reference to the Former USSR and Yugoslavia », 42, *ICLQ*, 476-479 (1993) ; L. ANTONOWICZ, « The Disintegration of the USSR from the Point of View of International Law », 19, *POLYBIL*, 8 (1991-92).

(34) Il y a d'autres facteurs importants de l'identité, par exemple les dimensions territoriales de la Russie par rapport à l'URSS ou la position dominante de la Russie parmi les républiques soviétiques.

(35) V. J. SALMON, « Pays baltes », 24, *RBDI*, 267 ; W. CZAPLINSKI, « International Legal Aspects of Polish-Lithuanian Relations », 19, *POLYBIL*, 31 s. (1991-1992).

cependant tacitement accepté les compétences soviétiques dans les États baltes (36).

Les déclarations d'indépendance des États baltes de 1990 ont été traitées avec une grande réserve par la communauté internationale. Cette situation a changé après le coup d'état d'août 1991. Après le putsch, les États tiers, Russie et URSS incluses, ont reconnu les États baltes. La pratique des États baltes montre qu'ils considèrent leur position internationale comme la continuité des États d'avant 1940. Cette position a été acceptée par les États tiers dans leur pratique concernant l'application des traités conclus avant la guerre (37). Il faut cependant signaler que la restauration de l'existence étatique des États baltes a trouvé place dans le cadre territorial contemporain. L'importance de cette solution est visible en particulier par rapport à la Lituanie qui a annexé le territoire de sa capitale Vilna. Cet incident a toujours des conséquences politiques importantes (38).

La position d'autres États successeurs de l'URSS est différente de celle des États baltes. La constitution fédérale avait garanti aux républiques soviétiques le droit à la participation aux relations internationales comme sujet de droit international. La non-participation a été traitée par la doctrine soviétique comme l'expression d'un manque de volonté, et non de compétence (39). En pratique, l'Ukraine et la Bélarus ont été membres de nombreuses organisations internationales et parties à plusieurs accords multilatéraux, l'Ukraine et la Lituanie ayant conclu divers accords bilatéraux, entre autres avec la Pologne. Il est clair que les républiques soviétiques n'ont pas agi en tant qu'États sur le plan international et leur personnalité internationale est très limitée.

(36) V. W. J. H. HOUGH III, « The Annexation of the Baltic States and Its Effect on the Development of Law Prohibiting Forcible Seizure of Territory », 6, *NYLSchJICL*, 391 ss (1985). L. ANTONOWICZ a analysé la situation juridique des États baltes en référant au principe de prescription (selon cet auteur, le passage du temps a légalisé l'occupation des États baltes malgré l'illicéité de leur annexion par l'URSS, *op. cit.*, pp. 14-15 ; les auteurs allemands M. BOTHE et Ch. SCHMIDT parlent dans ce contexte de force normative des faits accomplis, *op. cit.*, p. 822). Une opinion contraire a été exprimée par V. VADAPALAS et V. ZHALYS, « Secret Protocols to the Soviet-German Treaties of 1939 and the Problem of Prescription in International Law », dans, 39, *Proceedings of the Estonian Acad. Sciences, Social Sc.*, No. 2, p. 132 (1990). Les auteurs indiquent la non-application de prescription par rapport aux crimes internationaux commis par des individus et maintiennent que le même principe s'applique aux délits étatiques. Il nous semble que la position prise par L. Antonowicz est correcte : l'institution de la prescription en droit international a été dernièrement confirmée par la CIJ (affaire de *Phosphate de Nauru*, *CIJ Rec.* 1992, pp. 253-254) et le droit international dans le degré plus grand que les autres domaines n'accepte pas de fictions juridiques.

(37) R. MULLERSON, *op. cit.*, pp. 482-483.

(38) La Lituanie est le dernier pays voisin avec lequel la Pologne a conclu un traité d'amitié le 26 avril 1994, après de longues négociations. La conclusion du traité n'a pas mis fin aux tensions dans les relations mutuelles.

(39) V. par exemple M. V. YANOVSKY, « Sovetskiye soyuzne respublikli — polnopravnyye subekty mezhdunarodnogo prava », *SovGosPr*, N° 12, pp. 55 ss. (1962) ; P. Y. NEDBAILO, V. A. VASSILENKO, « Sovetskiye respublikli kak subyekty mezhdunarodnogo prava », *SEMP*, 106-108 (1963).

Selon des auteurs occidentaux, l'URSS était centralisée et les compétences des républiques soviétiques étaient utilisées uniquement afin de renforcer la position de l'Union dans les relations internationales. On a indiqué par exemple la possibilité de limitation des compétences républicaines par la législation de l'Union et le fait que les républiques n'ont accédé à aucun accord international avant l'Union (40).

Les déclarations d'indépendance par les républiques soviétiques n'ont pas conduit au début à la création d'États souverains. La dissolution de l'URSS a eu comme conséquence la constitution des États postsoviétiques créés par les anciennes républiques dans l'exercice du droit à l'autodétermination. La communauté internationale a reconnu les États nouveaux (l'Ukraine et la Bélarus inclus) dès le communiqué d'Alma Ata, au cours de décembre 1991/janvier 1992. Les États européens ont suivi dans ce processus les *Lignes directrices sur la reconnaissance de nouveaux États en Europe orientale et en Union soviétique* (adoptées dans le cadre de la Coopération politique européenne le 16 décembre 1991) (41), qui ont fait dépendre la reconnaissance de l'observation par les États nouveaux de certaines normes fondamentales de droit international et de la conclusion d'accords concernant la succession d'États. Le processus de la reconnaissance a été terminé par l'accession des États nouveaux à l'ONU en 1992. Les États postsoviétiques sont liés aux accords internationaux conclus par eux en tant que parties de l'Union soviétique avant leur indépendance.

La construction juridique de la dissolution de l'URSS n'est pas claire. D'après nous, on peut parler d'une série de sécessions (42), selon le modèle de l'Autriche-Hongrie (où les États-noyaux ont gardé leur identité avec les parties de l'Empire).

Finalement, il faut considérer brièvement le statut de la Communauté des États Indépendants (CEI). Cet organisme a été créé par la déclaration d'Alma Ata du 21 décembre 1991 et son activité est réglée par la Charte de Minsk du 22 janvier 1993 (43). Selon l'opinion dominante, du point de vue juridique, la CEI constitue une organisation internationale (44). Il nous semble que cette opinion n'est pas correcte : la Charte de la CEI souligne expressément que la Communauté n'est pas un État ni ne possède des compétences supranationales (Article 1 al. 3). Cette formule indique qu'elle n'a

(40) V. en particulier H.G. BÆLZ, « Das Prinzip des Föderalismus in der Sowjetunion », 12, *JbOR*, 249 (1963) ; H.I. УБОРСУ, « International Legal Personality of Union Republics of USSR », 24, *ICLQ*, 811 ss. (1975).

(41) 96, *RGDIP*, 261 (1992) ; 25, *RBDI*, 228 (1992).

(42) Avec une modification importante concernant la technique de succession — le rejet de la doctrine de *tabula rasa* (d'intransmissibilité des traités).

(43) 4, *EJIL*, 418 ss (1993).

(44) Th. SCHWEISFURTH, *op. cit.*, p. 661 ; V. PUSTOGAROV, « Mezhdunarodnopravovyi status Sotrudzhestva Nezavisimykh Gosudarstv », *GosPr*, N° 2, p. 29 (1993) ; L. ANTONOWICZ, *op. cit.*, p. 15 ; S.A. VOITOVICH, « The Commonwealth of Independent States : An Emerging Institutional Model », 4, *EJIL*, 408-409 (1993).

pas de personnalité internationale, qui est la condition d'existence de l'organisation internationale. La CEI n'est alors que le forum formalisé de coopération entre les États postsoviétiques ; politiquement, elle constitue l'instrument utilisé par la Russie pour influencer ses proches voisins.

## V. LE DÉMEMBREMENT DE LA YOUGOSLAVIE

L'histoire des sources du conflit yougoslave est mieux connue que celle de la dissolution de l'URSS (45). Il faut noter que la Yougoslavie était au carrefour d'influences traditionnelles de cultures, de religions et de politiques de divers nations et États. La création de l'État multinational après la 1<sup>re</sup> guerre mondiale n'a pas résolu les conflits qui sont réapparus pendant la 2<sup>ème</sup> guerre. Le gouvernement communiste n'a fait que retarder des conflits nationaux qui se sont manifestés de nouveau après la mort du Maréchal Tito. La position dominante de la Serbie dans la vie politique a été contestée par la Slovénie et la Croatie disposant d'un potentiel économique important et demandant l'agrandissement du pouvoir politique. Le refus de la Serbie de transformer la république fédérale en une confédération conduisait à des référendums en Slovénie et Croatie. Les deux républiques ont déclaré leur indépendance le 25 juin 1991. Deux jours plus tard, les unités blindées de l'armée fédérale yougoslave ont attaqué la milice slovène. La Slovénie a proclamé l'état de guerre et a demandé une aide internationale.

La guerre en Slovénie dura 10 jours. Le deuxième conflit éclata en Croatie fin juin 1991 et a conduit à l'occupation d'importants territoires par les forces locales serbes (46), demandant l'annexion de ces régions par la Serbie (les luttes armées ont recommencé en février 1993). Finalement, la guerre en Bosnie commença au printemps 1992 et a continué jusqu'à aujourd'hui.

Nous nous occupons ici uniquement du problème de la continuité, de l'identité et de la succession d'États dans le territoire de l'ex-Yougoslavie. La solution de ces problèmes difficiles est d'une importance particulière dans le cas de la Yougoslavie ; il ne s'agit pas seulement des questions de succession en droit matériel, mais aussi de la responsabilité pour les crimes de guerre, de la définition du caractère du conflit armé et du champ d'application du droit humanitaire.

La communauté internationale n'était pas préparée à l'intervention dans le conflit en Yougoslavie. La réaction du Conseil de Sécurité était typique pour cet organe et consistait dans un manque de réaction. La première réu-

(45) Cf. A.L. KARAOSMANOGLU, *Crisis in the Balkans*, Publication d'UNIDIR/93/37 (1993), p. 4 ss. ; M. WELLER, « The International Response to the Dissolution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia », 86, *AJIL*, 569 (1992).

(46) Il s'agit des territoires peuplés par la minorité serbe en Croatie, avant tout la Krajina.

nion a eu lieu le 25 septembre 1991. Le Conseil a adopté la résolution 713 (1991). Ce document semble traiter la situation en Yougoslavie comme une affaire interne à cet État (47), mais il confirme aussi que la continuation de la guerre civile peut concerner les États voisins et constitue ainsi une menace pour la paix et la sécurité internationales. Cette formule place la résolution dans le cadre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. La résolution déclare aussi qu'aucune acquisition territoriale par la force ne peut être reconnue. Le Conseil a accordé alors la protection des frontières républicaines selon le principe *uti possidetis*. La solution adoptée par le Conseil n'est pas conséquente : d'une part, elle exclut l'application de l'article 2, § 4 de la Charte et, d'autre part, elle confirme l'intégrité territoriale des républiques.

Les efforts des organisations européennes (les Communautés Européennes, la CSCE) sont restés aussi inefficaces, par suite de la résistance serbe. Cela a conduit à la proclamation de l'indépendance de la République de Bosnie-Herzégovine le 15 octobre 1991, cette décision du Parlement étant confirmée par référendum le 29 février-1<sup>er</sup> mars 1992. Le référendum a été boycotté par la population serbe de Bosnie, qui a proclamé l'État serbe en Bosnie le 9 janvier 1992. En Macédoine, un référendum du 8 septembre 1991 (boycotté par les minorités serbe et albanaise) a accepté l'indépendance.

Voyant que leurs initiatives en Yougoslavie restaient sans effet, les États membres de la Communauté européenne ont décidé, sous la pression de l'Allemagne, de formuler les règles concernant la reconnaissance des États dans l'ex-Yougoslavie (la déclaration du 16 décembre 1991 précitée). Les républiques remplissant les conditions précisées ont été reconnues (48) par ces États le 15 janvier 1992 (la Croatie et la Slovénie) et le 7 février 1992 (la Bosnie-Herzégovine), par les autres États durant le mois de janvier 1992 (49), et acceptées comme membres de l'ONU le 22 mai 1992.

Le 27 avril, le Parlement de la Yougoslavie résiduelle — composé des députés de la Serbie et du Monténégro — a adopté la nouvelle constitution disposant dans son préambule que les deux républiques continuent la personnalité juridique, les droits et obligations de l'ancienne République Fédérale Socialiste Yougoslave. La continuité a été acceptée par certains États (Chine, Russie), tandis que les autres ont rejeté cette position. Le 19 juillet 1992, le Conseil du GATT a suspendu la participation de la Yougoslavie. Le 10 juillet 1992, le sommet de la CSCE a déclaré que la Yougoslavie *nouvelle* était suspendue comme membre de la CSCE, sans préjudice de son statut en droit international. Finalement, le 19 septembre 1992, le Conseil de

(47) Les conclusions identiques de M. WELLER, *op. cit.*, pp. 576 et 580 ; S. OETER, « Kriegsverbrechen in den Konflikten um das Erbe Jugoslawiens », 53, *ZaöRV*, 7 (1993).

(48) Sauf la Macédoine à cause d'une résistance non-justifiée de la part de la Grèce.

(49) La RFA a reconnu la Croatie et la Slovénie le 19 décembre 1991.

Sécurité décida que l'ancienne Yougoslavie avait cessé d'exister et que la Yougoslavie *nouvelle* devait demander son admission comme État nouveau. Cette position a été acceptée par l'Assemblée Générale qui a décidé d'exclure les représentants de la Yougoslavie de ses travaux.

Du point de vue du droit international, le statut des États nouveaux (Croatie, Slovénie, Bosnie-Herzégovine, Macédoine) est clair. Ils ont été créés en suite d'une série de sécessions, en réalisant le droit à l'autodétermination. Il est intéressant de noter que la communauté internationale a accordé sa protection aux territoires des républiques au cours de la sécession, situant le droit à l'autodétermination dans un cadre territorial original (solution caractéristique pour l'accession à l'indépendance des anciennes colonies, qui subordonna l'autodétermination au respect de l'intégrité territoriale). La reconnaissance internationale de la Croatie, de la Serbie et de la Bosnie-Herzégovine a situé le conflit armé dans l'ex-Yougoslavie parmi les conflits internationaux, avec toutes ses conséquences concernant l'application de la Charte des Nations Unies (50) et du droit humanitaire.

La position de la *nouvelle* Yougoslavie est plus compliquée. Nous avons indiqué ci-dessus l'attitude des organisations internationales qui ont mis en question la position officielle de la Yougoslavie résiduelle. Cette attitude est conforme à l'avis de la Commission d'arbitrage sous la présidence de R. Badinter, selon laquelle *la Yougoslavie est en voie de dissolution* (51). Dans une autre partie de la même opinion, on trouve un passage souvent négligé par les commentateurs, selon lequel *la Yougoslavie a gardé sa personnalité internationale, au sein des organisations internationales*. L'avis est consacré aux prémisses de la reconnaissance des États nouveaux et pas à la continuité de la Yougoslavie. Cette dernière question a été considérée dans les avis N<sup>os</sup> 8-10 de la Commission du 4 juillet 1992 (52). L'avis N<sup>o</sup> 8 constate que le processus de la désintégration de la Yougoslavie est achevé et que l'État yougoslave n'existe plus. Selon l'avis N<sup>o</sup> 9, la *nouvelle* Yougoslavie ne peut se prétendre seul successeur de la République Fédérale de Yougoslavie, en particulier par rapport aux droits de membre dans les organisations internationales. L'avis N<sup>o</sup> 10 se réfère entre autres à la résolution 757 du Conseil de Sécurité, selon laquelle la prétention de la *nouvelle* Yougoslavie au siège à l'ONU n'a pas été universellement acceptée. La position de la

(50) V. les résolutions du Conseil de Sécurité : 752 du 15 mai 1992 et 757 du 30 mai 1992. La première utilise le langage typique pour les autres résolutions adoptées au cours des conflits internationaux, tandis que l'autre impose des sanctions économiques dans le cadre du Chapitre VII. Les deux documents se réfèrent dans quelques passages à l'*ancienne* Yougoslavie.

(51) L'avis No. 1 du 29 novembre 1991, publié dans 3, *EJIL*, 183 (1992).

(52) 4, *EJIL*, 73 ss (1993).

communauté internationale est alors homogène : (53) la pratique a rejeté la thèse de l'identité et la continuité étatique de la *nouvelle* Yougoslavie, en considérant la situation de l'ex-Yougoslavie plutôt dans la catégorie de la dissolution de l'État que dans celle d'une série de sécessions. Elle a négligé totalement la position des pouvoirs étatiques de la *nouvelle* Yougoslavie. Cette situation illogique (le développement dans l'ex-Yougoslavie était analogue aux situations de l'URSS et de l'Autriche-Hongrie) confirme notre thèse sur l'importance de la reconnaissance internationale pour la définition de l'identité et la succession d'États (54).

## VI. OBSERVATIONS FINALES

« *State succession is an area of great uncertainty and controversy* » (55). « *Die Lehre von der Staatennachfolge bildet den umstrittensten Teil des Völkerrechts* » (56), ces opinions de juristes éminents sont confirmées par notre analyse et par la pratique internationale. Nous avons indiqué que l'institution de reconnaissance est d'une importance décisive pour la personnalité internationale des États. En conséquence, la pratique contemporaine a adopté la théorie de la reconnaissance constitutive, contraire à la position de la majorité des auteurs. Cette pratique, conditionnée par des facteurs politiques et utilisée comme moyen de pression (positive dans le cas de la *nouvelle* Yougoslavie, négative dans le cas de la Macédoine), peut conduire à des résultats étonnants : au maintien artificiel de l'existence étatique d'entités privées des éléments constitutifs d'États — territoire, population et pouvoir effectif. Nous avons constaté cette situation après l'intervention de la Syrie au Liban en 1975 et nous la constatons aujourd'hui en Bosnie-Herzégovine où les organisations internationales compétentes ne se décident cependant pas à appliquer les moyens prévus pour la protection des États victimes d'une agression armée.

(53) Il y a une exception très importante dans une pratique concertée : la CIJ dans son ordre du 8 avril 1993 concernant l'*application de la convention de génocide*, *CIJ Rec. 1993*, p. 15, a accepté sans hésitation sa compétence juridictionnelle, fondée sur la déclaration de l'ex-Yougoslavie. Même si la Cour exprima l'opinion que sa compétence reste sans préjudice pour le statut de la Yougoslavie (Serbie-Monténégro), il est étonnant qu'elle n'ait pas analysé cette question d'une manière détaillée (caractéristique de la jurisprudence précédente).

(54) La position de la communauté internationale a été acceptée par D. TÜRK, « *Recognition of States : A Comment* », 4, *EJIL*, 70 (1993) ; V. DEGAN, « *Primjenljiva pravna pravila o sukcesiji država* », 46, *Zakonitost*, 853 (1992) ; E. DIMITROV, « *Znacajke problematike sukcesije Jugoslavije* », *ibidem*, 995 ; O.E. BRING dans sa lettre publiée dans 87, *AJIL*, 245 (1993) et niée par Y. BLUM, « *UN Membership of the 'New' Yugoslavia : Continuity or Break ?* », 86, *AJIL*, 833 (1992) qui a trouvé la décision des organes politiques de l'ONU comme contraire aux dispositions de la Charte, et M. KRECA, « *Succession and Continuity of Yugoslavia* », 39, *Jugoslovenska Revija za Međunarodno Pravo*, 193 (1992). M. BOTHE et Ch. SCHMIDT, *op. cit.*, p. 825-6, indiquent que la question d'identité dans le cas de la Yougoslavie est utilisée comme moyen de pression, ce que suggère leur réserve à la solution adoptée.

(55) I. BROWNLEE, *The Principles of Public International Law*, Oxford, 1987, p. 652.

(56) A. VERDROSS, B. SIMMA, *Universelles Völkerrecht*, Berlin, 1984, p. 608.