

## LA COMMUNAUTÉ DES ÉTATS INDÉPENDANTS (CEI) — CHRONIQUE DE SA CRÉATION ET DE SON ÉVOLUTION

PAR

**Lev ENTINE**

PROFESSEUR DE DROIT CONSTITUTIONNEL  
À L'INSTITUT D'ÉTAT DES RELATIONS INTERNATIONALES  
DE MOSCOU

Parmi les événements qui ont fortement marqué cette fin du XX<sup>e</sup> siècle, l'un des plus importants est la disparition de l'une des deux superpuissances — celle de l'URSS. L'Etat soviétique, né en octobre 1917, et ayant atteint son apogée après la deuxième guerre mondiale en devenant la métropole d'un vaste empire connu sous le nom de « camp socialiste », a éclaté en 15 Etats indépendants établis dans les limites et les frontières des ex-Républiques fédérées constituant à l'époque l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes (URSS).

Le 8 décembre 1991, les dirigeants de trois républiques fédérées — celles de la Russie (RSFSR), de l'Ukraine et de la Belarus — réunis à Minsk (la capitale de la Biélorussie) ont « déclaré la création de la Communauté des Etats Indépendants » ; tel était, en effet, l'objet de l'Accord. La dite Déclaration est le premier document officiel qui parle de la CEI, dont initialement ne faisaient partie que trois Républiques. C'est un document très bref, qui ne précise ni la nature de la CEI, ni le sort réservé à l'URSS. Beaucoup plus détaillé est l'Accord sur la création de la CEI signé par les mêmes dirigeants (plus un deuxième représentant) à la même date.

Tout d'abord les trois signataires constatent que « l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes en tant que sujet du droit international et réalité géopolitique cesse d'exister ». Afin de légitimer leur décision les trois dirigeants se réfèrent au fait que les trois Républiques qu'ils représentent étaient des Etats-fondateurs de l'URSS, ce qui correspond tout à fait à la réalité, puisque le Traité sur la création de l'URSS a été signé le 30 décembre 1922 par quatre Républiques, dont les trois citées ci-dessus auxquelles s'ajoutait la Fédération de Transcaucasie.

L'Accord du 8 décembre 1991 contient un préambule qui esquisse les buts et les principes de la CEI et 14 articles qui confirment la création de

la CEI, l'adhésion des participants aux grands principes de l'Etat de droit et au respect des droits et libertés de l'homme, leur fidélité aux règles du droit international et leur désir de développer une coopération sur la base du respect mutuel de la souveraineté et de l'indépendance. L'article 7 précise le domaine des activités communes à réaliser « par l'intermédiaire des institutions de coordination commune ». L'attitude des membres de la CEI envers l'URSS, sa législation et son droit se manifeste très clairement dans l'article 11 : « A partir de la signature du Présent Accord, l'application des règles de droit des Etats tiers y compris celles de l'ex-URSS n'est plus acceptée sur le territoire des Etats-signataires ». (Ulérieurement le Parlement russe a précisé que les règles du droit soviétique restaient applicables dans les domaines qui n'étaient pas réglés par les textes de la Russie, et à condition qu'elles ne contredisent pas l'ordre public de la Russie).

Deux semaines après, le 21 décembre à Alma-Ata (capitale du Kazakhstan) se sont réunis les dirigeants de 11 des 15 ex-Républiques fédérées. Les grands absents étaient la Géorgie et les trois Républiques Baltes (Lettonie, Lituanie, Estonie). Les onze participants : la République d'Azerbaïdjan, la République d'Arménie, la République de Belarus, la République du Kazakhstan, la République du Kirghyzstan, la République de Moldova, la Fédération de Russie (RSFSR), la République du Tadjikistan, le Turkménistan, la République d'Ouzbékistan et l'Ukraine ont signé à la même date le Protocole à l'Accord de Minsk du 8 décembre, en confirmant sa validité et leur participation à la création de la CEI en tant qu'Etats fondateurs. L'entrée en vigueur de l'Accord sur la création de la CEI dépendait, pour chacune des Parties contractantes, de sa ratification effectuée conformément à la procédure prévue par la législation de chaque Etat. A la fin de 1993 seule la Moldavie ne l'a pas ratifié ; l'Azerbaïdjan ne l'ayant fait qu'en septembre 1993. La Géorgie tout en restant formellement en dehors de la CEI a participé très souvent à ses activités, en qualité d'observateur (1).

Les onze participants ont signé la Déclaration d'Alma-Ata qui formule les grands principes considérés comme fondements de la Communauté et régissant les rapports entre ses membres, ainsi que les buts de la CEI. Selon la Déclaration « La coopération entre les participants à la Communauté se réalisera sur base du principe d'égalité en droit, par l'intermédiaire des institutions de coordination mises en place sur une base paritaire et dont les modalités de fonctionnement seront définies par les accords conclus par les participants à la Communauté, qui n'est ni un Etat, ni une structure supraétatique ». Par l'utilisation de cette formule, les membres de la CEI ont essayé de donner une réponse à la question de la nature juridique de la nouvelle institution. Ce n'était donc ni la fédération renouvelée voulue

(1) Depuis octobre 1993, la Géorgie est devenue, elle aussi, membre à part entière de la CEI, qui dorénavant regroupe donc les 12 Républiques qui composaient encore l'URSS au moment de sa dissolution en décembre 1991.

par M. Gorbatchev, ni même la confédération proposée à l'époque par certains dirigeants des républiques fédérées. La réponse était plus ou moins claire : la CEI n'était rien d'autre qu'une union au sens du droit international, qui regroupait des Etats souverains et indépendants.

Parmi les décisions prises à Alma-Ata, l'une des plus importantes concerne la représentation à l'ONU. Tous les participants ont confirmé à l'unanimité le droit pour la Russie de remplacer l'URSS à l'ONU, y compris son droit de reprendre le siège de représentant permanent au Conseil de Sécurité. Un des rares exemples de confirmation de la continuité de la part de la Russie, tandis que dans d'autres cas le principe retenu fut celui de la succession.

Durant les deux ans d'existence de la CEI, et malgré toutes sortes de difficultés qui sont apparues en son sein ainsi que des rivalités et même des confrontations entre certains pays-membres, la Communauté a su résoudre de nombreux problèmes provoqués par la disparition de l'URSS et la nécessité de redéfinir les rapports entre ses membres devenus des Etats souverains.

Dès le début de l'existence de la CEI, les Etats-membres ont essayé de donner à la Communauté une structure ainsi que des institutions, afin de réaliser les tâches prévues par les documents de fondation. L'élaboration du projet de Statuts de la CEI — Statuts qui devaient jouer le rôle d'une « constitution » de la CEI — a pris plus d'une année. Et ce n'est qu'au sommet de Minsk le 22 janvier 1993 qu'a été décidée formellement l'approbation des Statuts. Sur les onze participants à la réunion de Minsk, seuls les représentants de 8 pays ont apposé leur signature, trois (l'Ukraine, la Moldavie et l'Azerbaïdjan) se sont abstenus. L'entrée en vigueur des Statuts est soumise à la ratification par les Etats signataires, qui doit être effectuée selon leur procédure constitutionnelle propre. Vers la fin de l'année 1993, les Statuts n'avaient pas encore été ratifiés.

Malgré l'absence de ratification, le projet de Statuts a une importance particulière. D'une part, ce document définit les buts et les principes de la CEI en tenant compte des Accords et d'autres textes déjà signés ou approuvés par les Etats-membres. D'autre part les Statuts ont en quelque sorte consacré la structure institutionnelle de la CEI telle qu'elle s'est constituée *de facto* ou *de jure* au cours de la période précédente.

Les Statuts se composent d'un court préambule et de 45 articles regroupés en neuf titres. Le préambule expose les raisons d'être de la CEI, et proclame que ses participants agissent conformément aux principes et règles du droit international, à la Charte de l'ONU, à l'Acte final d'Helsinki et à d'autres textes de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe.

L'article premier des Statuts, confirme que la CEI est basée sur le principe de l'égalité souveraine de ses membres et que les Etats-membres sont

tous des sujets de droit international indépendants et égaux. La CEI, selon l'article 2, a pour but d'assurer la coopération dans le domaine politique, économique, écologique, humanitaire, culturel et autres, de garantir les droits et libertés de l'homme, d'encourager la coopération entre les États membres dans le domaine de la paix, de la sécurité et du désarmement, ainsi que de résoudre les différends et les litiges entre les États-membres. L'un des plus importants est l'article 4, qui précise les domaines de l'activité commune qui se réalise au moyen des institutions de coordination de la Communauté. Ce sont notamment les domaines des garanties des droits et des libertés, de la coordination de la politique extérieure, de la création de l'espace économique commun, de la formation du marché commun et de la politique douanière, de la coopération qui est nécessaire pour développer les systèmes de transport et de PTT, pour protéger la santé et l'environnement, régler les problèmes de la politique sociale et des migrations, réaliser la lutte contre la criminalité, la coopération dans le domaine de la défense nationale et la protection des frontières extérieures.

La base juridique des rapports au sein de la CEI, entre les États-membres, est constituée par les accords multilatéraux et bilatéraux dont l'ensemble contribue à former l'ordre juridique de la CEI. La procédure de la prise de décisions par les institutions de la CEI reste extrêmement souple et ces décisions ne sont obligatoires que pour les États qui les ont approuvées.

Les Statuts prévoient différents degrés de participation à la CEI et à ses activités. Il y a : les États fondateurs ; les États qui sont admis ultérieurement à la CEI à condition de partager ses buts et principes et de s'engager à respecter les obligations prévues par les Statuts ; les États associés qui participent à certaines des activités de la CEI et enfin les États représentés par des observateurs qui peuvent assister aux réunions des organes de la CEI. L'État qui veut se retirer de la CEI doit en prévenir par écrit le dépositaire des Statuts douze mois à l'avance.

Le système institutionnel de la CEI comprend un ensemble d'organes de différents niveaux.

L'organe suprême de la Communauté est le Conseil des chefs d'États. Y sont représentés au niveau le plus élevé tous les États membres. Au sein de ce Conseil sont débattus et décidés tous les grands problèmes et questions de principes. Les décisions sont prises par consensus des pays intéressés et ne sont obligatoires que pour ceux qui les ont adoptées. D'après les Statuts le Conseil des Chefs d'États doit se réunir deux fois par an. Chacun des États-membres peut en demander la réunion extraordinaire. Toutefois, les textes ne disent rien sur les conséquences d'une pareille demande ni qui, comment et où, on va convoquer. Pendant les deux ans d'existence, il y a eu près d'une quinzaine de réunions du Conseil. Le plus souvent elles se sont déroulées à Minsk et à Moscou (3 ou 4 fois) et aussi à Alma-Ata

(Kazakhstan), Bichkek (Kirghizie), Kiev (Ukraine). Mais la réunion qui avait été prévue par exemple à Erevan (Arménie) a été transférée dans une autre capitale. De telles réunions ne durent qu'un ou deux jours et sont consacrées aux problèmes les plus importants. En ce qui concerne par exemple les questions d'ordre structurel, elles ont été discutées aux sommets des 14 mai et 6 juillet 1992 et du 12 mars 1993 à Moscou, le 9 octobre 1992 à Bichkek, le 22 janvier 1993 et le 28 avril 1993 à Minsk.

L'organe qui coordonne l'activité des Etats-membres essentiellement dans le domaine économique et social est le Conseil des Chefs de gouvernement des Etats-membres. Ce Conseil doit se réunir quatre fois par an. Des réunions extraordinaires sont également prévues. En réalité ce conseil se réunit moins régulièrement que prévu. La procédure est à peu près la même que pour les réunions au sommet. Les deux conseils peuvent se réunir ensemble. Les deux conseils peuvent créer des organes de travail et des organes auxiliaires *ad hoc* ou permanents.

Les Statuts, ainsi que d'ailleurs toutes sortes de conventions et d'accords conclus au sein de la CEI prévoient la création et le fonctionnement de différents organes spécialisés qui ont pour but de coordonner l'activité des Etats-membres dans les domaines particuliers (la politique extérieure, la défense et la protection des frontières extérieures etc.), ainsi que de préparer les projets de décisions et de donner des recommandations aux Conseils des Chefs d'Etat et de gouvernement. Parmi ces organes (conseils, comités, etc.) on peut distinguer : les organes institués par les Statuts (bien que la création de certains d'entre eux soit prévue par les décisions ou les accords, et qu'ils fonctionnent en pratique sans attendre l'entrée en vigueur des Statuts), les organes conventionnels créés au fur et à mesure par les Etats-membres, et enfin des structures qui constituent une sorte d'organes exécutifs.

Au moment de la création de la CEI il avait été décidé de créer un groupe de travail permanent siégeant dans la capitale de Belarus, Minsk, qui était désignée en tant que siège de la CEI. Au cours du sommet qui s'est réuni à Moscou le 14 mai 1993 on a pris la décision de créer un Comité de coordination et de consultation de la CEI qui remplace l'organe précédent et on a approuvé le règlement qui définit son statut et celui du Secrétariat exécutif de la CEI.

Le Comité est un organe permanent, exécutif et de consultation composé de représentants de chaque Etat-membre. Le président du Comité est élu pour 6 mois selon un principe de rotation. Un de ses adjoints est le Coordonnateur du Comité nommé par le Conseil de Chefs d'Etat (d'après le Règlement du 14 mai il s'appelle « le Secrétaire exécutif »). Le Comité prépare et assure les réunions des Chefs d'Etat et de gouvernement, il élabore et dépose des propositions auprès de chacun des Conseils, il assure l'exécution des décisions prises surtout dans le domaine économique, il convoque

les réunions des représentants et des experts des Etats-membres et il assure le fonctionnement des autres organes de la CEI. Le Secrétariat exécutif, étant essentiellement un appareil technique d'organisation, fonctionne sous la direction du Coordonnateur (Secrétaire) du Comité.

Parmi les organes spécialisés prévus par les Statuts figurent le Conseil des ministres des affaires étrangères, le Conseil des ministres de la défense, le Conseil des commandants des gardes-frontières, la Cour économique, la Commission des droits de l'homme.

Le Conseil des ministres des affaires étrangères doit coordonner les activités des Etats-membres de la CEI dans le domaine de la politique extérieure y compris au sein des organisations internationales. Il procède à l'organisation de consultations sur les problèmes internationaux d'intérêt commun. Bien que les consultations bilatérales et multilatérales restreintes soient assez fréquentes, les réunions du Conseil des ministres des Affaires étrangères ont lieu très rarement, et d'une manière irrégulière.

Après plusieurs réorganisations, les structures d'ordre militaire comprennent : le Comité des ministres de la défense (CMD), le Haut commandement des Forces armées unifiées et le Conseil des Commandants des gardes-frontières.

Le CMD est l'organe du Conseil des Chefs d'Etat chargé de l'élaboration de la politique de la défense et de la construction militaire. Il a été créé par la décision des Chefs d'Etat du 14 février 1992. Les attributions des instances suprêmes militaires ont fait l'objet de l'accord du 20 mars 1992. Ce n'est que le 22 janvier 1993 qu'on a approuvé le statut qui définit le rôle et les attributions du CMD, mais l'accord approuvant le statut n'a été signé que par six des dix participants à la réunion. Il est entré en vigueur dès sa signature. Un peu plus tard le 9 octobre 1992 à Bichkek, on a créé la Commission consultative unifiée sur le désarmement et on a signé l'accord approuvant la conception de la sécurité militaire. Le 6 juillet 1992 à Moscou on a approuvé le statut du Conseil de la Sécurité collective.

Le Haut commandement des Forces armées unifiées a subi plusieurs transformations. Son organisation et ses attributions sont définies par le Règlement du 6 juillet 1992. La structure détaillée du Haut commandement est décrite dans le livre « Vers la sécurité par la coopération » qui va paraître vers la fin de l'année et dont les extraits ont été publiés dans le journal « Izvestia » du 20 novembre 1993. (On y trouvera des informations précises sur les armements nucléaires et conventionnels des Etats-membres de la CEI).

A l'automne 1993 s'est réuni pour la première fois à Minsk le Conseil des Commandants des gardes-frontières de la CEI.

Les Statuts de la CEI prévoient encore deux organes permanents : la Cour économique qui doit connaître des litiges d'ordre économique, et la Commission des droits de l'homme qui a pour tâche de vérifier si les Etats-

membres respectent les obligations qui leur incombent. Toutefois la Commission n'est qu'un organe consultatif. L'accord sur le statut de la Cour économique a été signé le 6 juillet 1992. Mais puisque son activité est étroitement liée à la réalisation de l'Union économique, laquelle reste toujours à créer (même si sa nécessité et certaines de ses structures ont été confirmées au sommet du mois de septembre 1993 à Moscou), la Cour en pratique ne fonctionne pas encore.

Parmi les organes « conventionnels » à compétence spéciale qui organisent la coopération dans des domaines particuliers, on peut citer : le Conseil des chefs de départements ministériels chargés des relations économiques extérieures (28 avril 1993), le Conseil chargé de la protection de la propriété industrielle (12 mars 1993), la Banque interétatique (22 janvier 1993). Enfin parmi les organes consultatifs on peut citer : le Conseil consultatif juridique (9 octobre 1992) et la Commission consultative économique (même date) qui fonctionnent auprès des Conseils de Chefs d'Etat et de gouvernement.

La CEI traverse certes une période assez difficile de son existence. Trop souvent les décisions prises et les accords signés restent lettre morte et ne se réalisent pas. Mais malgré tout la Communauté a réussi à survivre et elle est même devenue plus solide et plus stable. Elle peut contribuer à la solution pacifique des problèmes qui déchirent certaines des ex-Républiques soviétiques. Et c'est en cela que consiste son potentiel positif.

## ANNEXES

## La CEI — Chronique de ses activités

A la suite de la Chronique que le Professeur Entine consacre essentiellement à l'évolution institutionnelle de la CEI, il nous a semblé intéressant d'illustrer l'activité de la CEI par un aperçu chronologique des principaux accords signés lors des réunions des dirigeants des Etats-membres, ceci afin de mettre en évidence la manière dont, concrètement, au fil des sessions, cette Communauté tente de résoudre :

1. les problèmes nés de la dissolution de l'URSS (succession d'Etat, notamment), problèmes qui dominent au cours de l'année 1992 ;
2. les impératifs d'intégration politique et économique qui se manifestent surtout à partir de 1993.

Nous sommes conscients du fait que cette approche conduit à une vision réductrice de l'activité de la CEI, puisque nous ne retenons que le résultat final — les accords signés — sans tenir compte des nombreuses réunions et discussions préalables qui ont conduit progressivement à la solution adoptée.

De plus, il ne s'agit aucunement d'une liste exhaustive de tous les accords signés (plus de deux cents à l'heure actuelle), mais bien d'une sélection permettant d'illustrer les *tentatives* de solutions apportées par la CEI aux problèmes majeurs auxquels elle est confrontée.

Et il ne s'agit bien que de *tentatives*, car il nous est impossible de nous prononcer sur l'éventuelle application ou non application des accords cités, à propos desquels, rappelons-le, le Professeur Entine signale que « trop souvent les décisions prises et les accords signés restent lettre morte et ne se réalisent pas ».

C'est avec les mêmes réserves quant à leur application, que nous publions, en annexe, les traductions de certains accords, qui nous sont apparus comme des tentatives intéressantes de régler certaines questions de la succession de l'ex-URSS, et qui en outre n'ont pas, à notre connaissance, fait l'objet de publication (quant aux accords dont le texte a été publié, ils sont signalés par des indications bibliographiques se référant à la version anglaise publiée par la BBC).

## 1991

- 8 décembre : — Accord de Minsk (cf. texte du Professeur Entine) (2)
- 21 décembre : — Accord d'Alma-Ata (cf. texte du Professeur Entine) (3)
- 21 décembre : — Résolution au sujet de la participation à l'ONU (cf. texte du Professeur Entine) (4)
- 30 décembre : *Réunion des Chefs d'Etat et de Gouvernement à Minsk.*
- Accord sur la création du Conseil des Chefs d'Etat et de Gouvernement (organe suprême dans lequel tous les Etats membres sont représentés, chacun y disposant d'une voix et les décisions étant prises sur base du consensus ; organe compétent pour examiner les questions les plus importantes des relations intérieures et extérieures) (5)
  - Accord sur les forces stratégiques (6)
  - Accord sur les forces armées et les troupes frontalières (7)
  - Accord sur la recherche spatiale (8)
  - Protocole sur le maintien en 1992 des liens économiques existant en 1991.

(2) Summary of World Broadcasts (BBC) 11/12/91 - SU/1252/C1/1.

(3) SWB 23/12/91 - SU/1262/C1/6.

(4) SWB 23/12/91 - SU/1262/C1/7.

(5) SWB 1/1/92 - SU/1267/C1/4.

(6) SWB 1/1/92 - SU/1267/C1/5.

(7) SWB 1/1/92 - SU/1267/C1/6.

(8) SWB 1/1/92 - SU/1267/C1/6.

## 1992

14 février : *Réunion des chefs d'Etat et de Gouvernement à Minsk*

20 documents signés, traitant essentiellement de questions stratégiques et militaires :

- Accord sur le statut des forces stratégiques, leur commandement, leur financement (9)
- Accord sur l'approvisionnement matériel des forces armées (10)
- Accord sur un commandement unifié des forces conventionnelles, signé par 8 Etats (11)
- Désignation du Maréchal Chapochnikov comme commandant-en-chef (12)
- Accord sur les principes de la coopération (13)
- Accord de coopération économique (comportant une clause sur le maintien du rouble comme monnaie commune pour le commerce entre Etats membres) (14)
- Accord sur le retour des biens de valeur culturelle ou historique dans leur pays d'origine (15)
- Accord sur la coordination du transport ferroviaire (16)
- Accord sur l'alimentation en énergie électrique (17)

13 mars : *Réunion des Chefs d'Etat et de Gouvernement à Moscou*

- Accord sur le remboursement de la dette extérieure de l'ex-Union Soviétique (une division spéciale de la Banque Economique Etrangère, reprise par la Russie administrera la dette).

20 mars : *Réunion des Chefs d'Etat et de Gouvernement à Kiev*

- Résolution reconnaissant, notamment, que tous les Etats membres de la CEI sont les successeurs légaux des droits et obligations de l'ex-Union Soviétique

27 mars : *Réunion des Présidents de Parlement à Alma-Ata*

- Accord établissant une assemblée inter-parlementaire, signé par 7 chefs de Parlement

15 mai : *Réunion des Chefs d'Etat et de Gouvernement à Tachkent*

- Accord de sécurité collective pour 5 ans, signé par 6 chefs d'Etat (prévoyant une riposte collective en cas d'agression contre l'un des Etats signataires)

(9) SWB 17/2/92 - SU/1306/C2/1.

(10) SWB 17/2/92 - SU/1306/C2/3.

(11) SWB 20/2/92 - SU/1309/C1/1.

(12) SWB 18/2/92 - SU/1307/C2/1.

(13) SWB 17/2/92 - SU/1306/C2/5.

(14) SWB 17/2/92 - SU/1306/C2/6.

(15) SWB 18/2/92 - SU/1307/C2/1.

(16) SWB 18/2/92 - SU/1307/C2/2.

(17) SWB 20/2/92 - SU/1309/C1/2.

- Accord sur la réduction des forces armées de l'ex-URSS
- Accord sur la réduction des armes chimiques conformément aux accords internationaux
- Accord sur la création d'un espace aérien unique, d'un espace d'information unique
- Accord sur les quotas de financement des forces armées unifiées et des troupes frontalières (75 % pour la Russie, etc...)

17 juin : *Réunion des Ministres du Commerce Extérieur à Bichkek*

- Accord sur la standardisation des tarifs douaniers

6 juillet : *Réunion des Chefs d'Etat et de Gouvernement à Moscou*

3 documents relatifs à la succession de l'ex-URSS signés par les 10 Etats présents (l'Azerbaïdjan n'étant pas représenté à cette réunion) (18) :

- Accord sur la succession relative aux traités de l'ex-URSS
- Accord sur la répartition des biens de l'ex-URSS à l'étranger
- Accord sur la succession relative aux archives d'Etat
- Accord sur la création d'une force commune de maintien de la paix, destinée à intervenir dans les conflits internes à la CEI
- Accord sur la création et les statuts d'une Cour Economique ayant son siège à Minsk (chargée des conflits relatifs à la coopération économique et du respect de la discipline relative aux obligations économiques)

16 septembre : *1<sup>re</sup> réunion de l'Assemblée Interparlementaire des Etats de la CEI à Bichkek*

9 octobre : *Réunion des Chefs d'Etat et de Gouvernement à Bichkek*

Plusieurs accords économiques, notamment :

- Accord sur l'établissement d'une Commission Consultative de Travail
- Accord sur la création d'une Banque inter-étatique pour coordonner la politique fiscale de la zone-rouble, signé par 6 Etats

4 novembre : *Réunion des Ministres de la Défense à Moscou*

- Accord sur la protection des victimes des conflits armés
- Accord sur la composition des forces stratégiques de la CEI

10 novembre : *Réunion d'Alma-Ata*

- Accord d'assistance mutuelle dans les cas d'urgence résultant de catastrophes naturelles ou écologiques, d'accidents industriels ou de transport

*Remarque* : A la fin de l'année 1992, on cite généralement le chiffre de 150 accords signés. Mais :

1° on constate que bon nombre de ces accords ne comportent que des déclarations d'intentions ou le rappel de principes déjà reconnus antérieurement

(18) Ce sont les 3 textes publiés en annexe.

2° on constate que la procédure s'est modifiée : afin d'éviter les blocages, la règle du consensus a été remplacée par la possibilité pour chaque Etat de s'abstenir de signer les accords proposés ou même de reporter son adhésion à plus tard (les Règles Provisoires de Procédure adoptées le 15 mai 1992 autorisent cette formule d'adhésion sélective aux accords signés).

A l'exception de 4 Etats qui ont signé quasiment tous les accords (Russie — Kazakhstan — Kyrghyzstan — Ouzbekistan) tous les autres Etats membres (et en particulier l'Ukraine) ont fait usage de cette possibilité à de nombreuses reprises

3° la nécessité pour les Etats membres d'obtenir de leurs Parlements respectifs la ratification des accords signés constitue un obstacle important à la mise en œuvre des accords, ou à tout le moins un facteur de retard non négligeable.

1993

22 janvier : *Réunion des Chefs d'Etat et de Gouvernement à Minsk*

— signature de la Charte de la CEI (cf. texte du Professeur Entine qui en détaille le contenu) (19)

Texte signé par 7 des membres présents, les 3 autres refusant de signer mais réaffirmant leur volonté de rester membres de la CEI

— Accord sur la création d'une Banque inter-étatique

15 juin : *Réunion des Ministres de la Défense*

— Accord sur la suppression du commandement militaire unifié et d'une structure unifiée de défense

24 septembre : *Réunion des Chefs d'Etat et de Gouvernement à Moscou*

— Accord sur l'Union Economique, signé par 9 Etats (Ukraine et Turkmenistan demandant un statut de membres associés)

(But : création d'un espace économique commun sur base des relations d'une économie de marché. Principes : unification des législations douanières, libre circulation des hommes et des capitaux, coordination de la politique des transports, des communications, des investissements...)

— l'Azerbaïdjan annonce la ratification de son adhésion à la CEI, impliquant son adhésion à tous les accords signés jusqu'alors

11 octobre : la Géorgie annonce sa décision d'adhérer à la CEI en tant que membre à part entière

23/24 décembre : *Réunion des Chefs d'Etat et de Gouvernement à Achkhabad*

Particularités de cette réunion :

1° c'est la première fois que se trouvent réunis les 12 Chefs d'Etat des pays membres de la CEI

2° le Président russe Eltsine, qui faisait à cette occasion sa première visite officielle au Turkménistan, en a profité pour signer divers accords bilatéraux de coopération avec le Président turkmène Nijazov (notamment un accord sur la double nationalité, le premier du genre entre 2 Etats membres de la CEI)

Signature de 22 documents, parmi lesquels :

— Règlement sur l'application provisoire du Traité sur la création d'une Union Economique (ce Règlement permet dès à présent à chaque Etat, sans attendre la ratification du Traité par tous les Parlements, de bénéficier des avantages de l'intégration économique).

Le Turkmenistan, qui avait un statut de membre associé, devient membre à part entière de cette Union Economique

— Accord sur la coopération en matière d'investissements

(19) SWB 22/2/93 - SU/1619/C3/1.

- Accord sur l'exécution des décisions des tribunaux et des organes d'arbitrage des Etats membres
- Décision concernant les questions organisationnelles et financières relatives à la Cour Economique de la CEI
- Accord sur l'aide sociale de l'Etat aux familles des militaires tués en Afghanistan ou en d'autres lieux de conflits armés
- Décision sur les programmes inter-étatiques de radio-navigation
- Accord sur le transport inter-étatique de produits dangereux ou d'une nature particulière etc...

*Remarque* : Le bilan des accords signés en 1993 peut être considéré comme positif sur le plan de l'intégration institutionnelle (la Charte) et économique (l'Union Economique), mais appelle les mêmes réserves que précédemment en ce qui concerne : d'une part l'absence d'unanimité dans la signature de ces deux accords-clés, et d'autre part les difficultés ou les délais d'application (qui expliquent par exemple la nécessité d'adopter un règlement provisoire permettant de faire jouer les mécanismes de l'Union Economique sans attendre les ratifications formelles).

**Mémorandum relatif au consensus  
sur la question de la succession d'Etat,  
relative aux traités de l'ex-URSS  
présentant un intérêt mutuel**

Les Etats-membres de la Communauté des Etats Indépendants, accordant une grande importance au développement harmonieux des relations entre les Etats-membres de la Communauté, reconnaissant le rôle des traités internationaux dans la stabilisation et le développement ultérieur des relations avec les autres Etats, estimant indispensable de définir une approche commune de la solution du problème de succession relatif aux traités de l'ex-URSS présentant un intérêt mutuel, sont parvenus à un consensus sur les questions suivantes :

- 1° Pratiquement tous les traités internationaux *multilatéraux* de l'ex-URSS présentent un intérêt commun pour les Etats-membres de la Communauté. De plus ces traités ne requièrent aucune décision prise en commun, ni aucune action commune de la part des Etats-membres de la Communauté. La question de la participation à ces traités sera décidée, conformément aux principes et normes du droit international, par chaque Etat-membre de la Communauté individuellement, en raison de la situation spécifique de chacun d'eux, ainsi que du caractère et du contenu de l'un ou l'autre traité.
- 2° Il y a une série de traités internationaux *bilatéraux* de l'ex-URSS qui touchent aux intérêts de deux ou plusieurs (mais pas tous) Etats-membres de la Communauté. Ces traités exigent une prise de décision ou d'action de la part des Etats-membres de la Communauté auxquels ces traités s'appliquent. La méthode, appliquée dans la pratique du droit international, des négociations et de la recherche

de solutions mutuellement favorables, doit être admise comme principe pour la réalisation de cette tâche.

- 3° Une série de traités *bilatéraux* touchent aux intérêts de tous les Etats-membres de la Communauté. Parmi ceux-ci figurent, par exemple, les traités relatifs aux frontières et à leur régime. De tels traités, conformément au droit international, doivent rester en vigueur, et seuls peuvent y participer les Etats-membres de la Communauté qui possèdent une frontière commune avec des pays non membres de la Communauté. Compte tenu de cela, il est important que les Etats-membres de la Communauté se trouvant dans cette situation confirment leur participation à de tels traités.
- 4° Dans le cas où surviendrait n'importe quel problème lié à la succession concernant les traités de l'ex-URSS, il sera procédé à des consultations entre les Etats intéressés. La réalisation de ces consultations ou toute autre action ne doivent pas être conditionnées par la possibilité, pour chacun des Etats-membres de la Communauté qui serait intéressé, de prendre une décision individuelle à propos de sa participation dans l'un ou l'autre traité, dans les cas où ces décisions correspondent aux principes universellement admis et aux normes du droit international.

Fait en la ville de Moscou le 6 juillet 1992 en un exemplaire original en langue russe. L'exemplaire original sera déposé dans les Archives du Gouvernement de la République de Bélarus, qui en délivrera une copie conforme aux Etats signataires du présent mémorandum.

### **Accord sur la répartition de toute la propriété de l'ex-URSS à l'étranger**

Les Etats participant au présent Accord — appelés par la suite « les Parties » — reconnaissant que la suppression de l'existence de l'URSS en tant qu'Etat-sujet de droit international impose la nécessité de régler au plus vite l'ensemble des questions liées au patrimoine de l'ex-URSS à l'étranger, entre les Etats-successeurs en la personne de la République d'Azerbaïdjan, la République d'Arménie, la République de Belarus, la République du Kazakhstan, la République de Kyrgyzstan, la République de Moldova, la Fédération Russe, la République de Tadjikistan, le Turkmenistan, la République d'Ouzbekistan et l'Ukraine ;

confirmant le droit de chacune des Parties à la possession, la jouissance et la disposition d'une partie de la propriété de l'ex-URSS à l'étranger, à déterminer équitablement en respectant les droits et intérêts des autres Parties, ainsi que les lois des Etats sur le territoire desquels se trouvent ces biens ;

s'efforçant de créer les conditions requises pour la réalisation des exigences pratiques de la politique extérieure des Parties ;

remarquant l'importance exclusive du respect des conditions sus-mentionnées pour garantir l'exécution par les Parties des obligations internationales découlant pour elles des traités et accords de l'ex-URSS, comme cela a été fixé dans le Traité du 8 décembre 1991 à propos de la succession relative aux dettes et avoirs de l'ex-Etat soviétique, et dans le développement de l'Accord des chefs d'Etats-membres de la Communauté des Etats Indépendants « sur la propriété de l'ex-URSS à l'étranger » du 30 décembre 1991,

se sont mis d'accord sur ce qui suit :

*Article 1*

Font l'objet du présent Accord : la propriété mobilière et immobilière de l'ex-URSS au-delà des limites de son territoire, ainsi que les investissements situés à l'étranger, qui se trouvaient, au moment de la succession, en la possession, la jouissance et la disposition de l'ex-URSS, de ses organes étatiques et d'autres structures publiques se trouvant sous sa juridiction ou son contrôle.

La propriété susmentionnée sera soumise à un partage et sera transférée aux Parties conformément à la grille de répartition des parts dans les avoirs de l'ex-URSS, fixée ci-dessous sur base d'un coefficient unique agrégé :

<i>Etats-membres de la C.E.I.</i>	<i>Parts (en pourcentage)</i>
République d'Azerbaïdjan	1,64
République d'Arménie	0,86
République de Belarus	4,13
République du Kazakhstan	3,86
République du Kyrghyzstan	0,95
République de Moldova	1,29
Fédération Russe	61,34
République du Tadjikistan	0,82
Turkmenistan	0,70
République d'Ouzbekistan	3,27
Ukraine	16,37
Total	95,23 (*)

(\*) L'ensemble des parts de la Géorgie, la Lettonie, la Lituanie et l'Estonie, qui s'élève à 4,77 %, n'est pas pris en compte dans le présent Accord.

La répartition donnée ci-dessus sera mise en application immédiatement dans la politique pratique des Parties. Cela étant, les Parties se baseront sur l'interdépendance existant entre, d'une part, l'obligation de participer à l'amortissement et de supporter les frais du service de la dette publique extérieure de l'ex-URSS selon les proportions établies dans le tableau ci-dessus, et d'autre part, la possibilité de réaliser ce droit de propriété pour chacune des Parties sur la part qui lui revient de l'ensemble de la propriété de l'ex-URSS à l'étranger.

La part de chaque Partie dans la propriété de l'ex-URSS à l'étranger, s'exprimera en un pourcentage du volume global de l'ensemble de cette propriété dans chaque pays concerné.

Les actifs de l'ex-URSS autres que ceux indiqués dans la première partie du présent article, ne faisant pas l'objet du présent Accord, seront soumis à partage sur base d'un Accord séparé.

La question de l'évaluation et de la répartition du Fonds des Diamants de l'URSS devra être réglée par un Accord spécial.

### *Article 2*

La répartition de la propriété des biens immobiliers utilisés par les représentations diplomatiques, consulaires ou autres de l'ex-URSS, ainsi que des biens mobiliers liés au service de ces représentations, sera réalisée de manière prioritaire.

L'application de la clé de répartition des parts prévue dans l'article 1 du présent Accord concerne également :

- toutes les formes de l'infrastructure appartenant à l'ex-URSS à l'étranger, ainsi que les profits de leur exploitation ;
- les revenus de la réalisation de toutes les formes de propriété ayant appartenu à l'ex-URSS à l'étranger ;
- la propriété et les bénéfices de l'activité de l'ex-URSS à l'étranger, ainsi que des personnes juridiques se trouvant sous sa juridiction ou son contrôle, y compris les banques soviétiques à l'étranger ;
- la propriété de l'ex-URSS, des administrations fédérales, ainsi que de toutes les organisations non gouvernementales ayant un statut fédéral et remplissant des fonctions dans l'Etat fédéral ;
- les bénéfices issus de la réalisation de toutes les formes de contrats et autres travaux résultant d'accords bilatéraux ou multilatéraux de l'ex-URSS, y compris les accords intergouvernementaux ou inter-administratifs ;
- les systèmes cosmiques, aériens, maritimes, terrestres et autres, et leurs infrastructures, ainsi que les bénéfices réalisés par leur exploitation sur base des accords existants ou pouvant être liés à cette propriété, de même que leurs biens spécifiques.

La présente clé de répartition s'appliquera également à toutes les autres formes de la propriété de l'ex-URSS à l'étranger non mentionnées ci-dessus, dans les circonstances où il apparaîtra nécessaire de les prendre en considération.

### *Article 3*

Chaque Partie a le droit de posséder, jouir et disposer en toute indépendance des parts afférentes qui lui ont été attribuées sur l'ensemble de la propriété de l'ex-URSS, ainsi que le droit à un prélèvement en nature. La possibilité d'un partage en nature de la propriété de l'ex-URSS à l'étranger ne pourra être réalisée qu'en tenant compte de la nécessité d'assurer le fonctionnement normal des objectifs de cette propriété.

### *Article 4*

Le partage en nature des parts de la propriété de l'ex-URSS afférentes à chaque Partie, en vue de leur possession, jouissance et disposition indépendantes, devra être réalisé sur base d'accords séparés entre les Parties intéressées.

*Article 5*

Dans le but de garantir la succession des liens internationaux qui ont été établis et de créer les conditions nécessaires au développement le plus favorable de ces liens, les Parties concluront entre elles des accords bilatéraux et multilatéraux réglant les modalités de l'accumulation des parts de chaque Partie dans un Etat étranger, des différentes formes de compensation pour les parts afférentes, ou de l'utilisation en commun de la propriété.

*Article 6*

Le règlement de toutes les questions liées à la réalisation du présent Accord sera attribué à la « commission pour la succession relative aux traités présentant un intérêt commun, aux archives d'Etat, à la propriété étatique, aux dettes et avoirs de l'ex-URSS » créée conformément à la Résolution du Conseil des chefs d'Etat de la Communauté du 20 mars 1992.

Pour estimer la valeur des biens de l'ex-URSS à l'étranger, il sera fait appel à une organisation internationale d'audit.

*Article 7*

Les différends entre les Parties à propos de l'interprétation ou de la mise en application du présent Accord seront réglés, autant que possible, par la voie de discussions entre les gouvernements de toutes les Parties.

Si le différend ne peut être réglé par cette voie, alors à la demande d'une des Parties il sera confié au règlement d'un tiers arbitre, agissant en conformité avec la Convention de Vienne de 1965.

Fait en la ville de Moscou, le 6 juillet 1992, en un exemplaire original en langue russe. L'exemplaire original sera confié aux Archives du Gouvernement de la République de Belarus, qui en délivrera une copie conforme aux Etats signataires du présent Accord.

*Annexe :*

Proposition de la République d'Ouzbekistan à propos de « l'Accord sur la répartition de toute la propriété de l'ex-URSS à l'étranger ».

La République d'Ouzbekistan insiste pour que la « Commission pour la succession » examine l'indice agrégé déterminant la part de l'Etat d'Ouzbekistan dans la dette extérieure de l'ex-URSS.

**Accord sur la succession relative  
aux archives d'Etat de l'ex-URSS**

Les Etats-membres de la C.E.I., désignés par la suite comme « les Parties », reconnaissant que l'une des conséquences de la cessation d'existence de l'URSS est le problème de la succession relative aux archives d'Etat, estimant indispensable d'adopter une voie commune pour résoudre ce problème,

accordant une grande importance à la création de fonds d'archives de valeur dans les Etats-membres,  
se sont mis d'accord sur ce qui suit :

*Article 1*

Partant du principe de l'intégrité et de l'indivisibilité des fonds constitués en résultat de l'activité des structures étatiques supérieures de l'empire Russe et de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques, fonds qui reposent dans les archives d'Etat se trouvant dans les limites de leur territoire, les Parties ne prétendent pas à la propriété juridique de cet ensemble de matériaux documentaires.

*Article 2*

Les Parties reconnaissent réciproquement la réalisation, conforme à leurs législations nationales, du transfert sous leur juridiction, des archives d'Etat et autres archives de niveau fédéral, y compris les fonds d'archives étatiques sectorielles de l'ex-URSS se trouvant sur leur territoire.

*Article 3*

Les Parties ont droit à la restitution de ces fonds, qui ont été constitués sur leur territoire ou qui à différentes époques se sont trouvés dans les limites de leur territoire.

*Article 4*

Dans le cas où il n'existe pas de possibilité de répartition physique d'un ensemble de documents, chaque Partie a le droit d'accéder à ces documents et d'en obtenir les copies nécessaires. Lors de la réalisation des travaux de présentation et de copie des documents, les services des archives étatiques fourniront aux représentants officiels des Etats-membres de la Communauté les conditions de travail les plus favorables.

*Article 5*

Les représentants des services d'archives étatiques des Parties tiendront des consultations régulières, sur base multilatérale ou bilatérale, pour l'examen des questions de collaboration dans l'un ou l'autre domaine.

*Article 6*

Les Parties assureront aux chercheurs l'accès aux documents de leurs archives étatiques, conformément aux modalités déterminées par leur législation nationale.

*Article 7*

Les Parties reconnaissent, sur leur territoire, la force juridique des certificats d'archives délivrés par les institutions d'archives étatiques des autres Etats-membres de la Communauté.

*Article 8*

Dans le cas où n'importe quel document, déposé dans les archives étatiques de l'un des États, touche aux intérêts d'un autre ou de plusieurs autres États-membres de la Communauté, les Parties intéressées prendront de commun accord des mesures complémentaires pour mettre en œuvre et assurer la protection de ces documents et pour prévenir leur destruction.

*Article 9*

Les questions liées à la restitution des documents, aux modalités d'échange des copies et des frais pour la fourniture des copies, devront dans chaque cas concret faire l'objet d'accords bilatéraux.

*Article 10*

Dans le cas où est transféré à l'État-possesseur le droit d'utiliser des documents d'archives touchant aux intérêts d'une autre Partie, le droit à l'utilisation de ces documents ne sera assuré aux États étrangers, aux personnes juridiques ou physiques, que par la Partie dont ce document touche les intérêts.

*Article 11*

L'accord entrera en vigueur au moment de sa signature.

Fait en la ville de Moscou, le 6 juillet 1992, en un exemplaire original en langue russe. L'exemplaire original sera confié aux archives du Gouvernement de la République de Belarus, qui en délivrera copie conforme aux États signataires du présent Accord.