REVUE BELGE DE DROIT INTERNATIONAL
1998/1 — Éditions BRUYLANT, Bruxelles

L'APPLICATION DE L'*UTI POSSIDETIS JURIS* AU DÉMEMBREMENT DE LA YOUGOSLAVIE : RÈGLE COUTUMIÈRE OU IMPÉRATIF POLITIQUE ?

PAR

Barbara DELCOURT

ASSISTANTE À L'UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES,
COLLABORATRICE AU CENTRE DE DROIT INTERNATIONAL

Pour aborder le problème de la transformation des limites administratives de la Yougoslavie en frontières internationales, la doctrine se réfère généralement à l'avis n° 3 rendu par la Commission Badinter le 11 janvier 1992 (1). Ses membres — d'éminents constitutionnalistes originaires de la C.E. — se sont quant à eux principalement appuyé sur l'arrêt rendu par la C.I.J. dans l'affaire du *différend frontalier* (*Burkina Faso/Mali*) et, en particulier sur certains passages de l'arrêt :

> « A défaut d'un accord contraire, les limites antérieures acquièrent le caractère de frontières protégées par le droit international. Telle est la conclusion à laquelle conduit le principe du respect du statu quo territorial et particuliè-

(1) Giuseppe NESI, *L'Uti possidetis nel diritto internazionale,* CEDAM, Padova, 1996, pp. 179-183 ; Marcelo G. KOHEN, *Possession contestée et souveraineté internationale,* Publications de l'IUHEI-Genève, Paris, P.U.F., 1997, pp. 459-460 ; Constantine ANTONOPOULOS, « The principle of *Uti possidetis* in Contemporary International Law », *Revue hellénique de droit international,* 1996/1, pp. 38-39 ; Alain PELLET, « Note sur la Commission d'arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie », *A.F.D.I.,* 1991, pp. 341-343 ; Vladimir Djuro DEGAN, « L'arbitrage juridique ignoré : la jurisprudence de la Commission Badinter », *L'ex-Yougoslavie en Europe. De la faillite des démocraties au processus de paix,* Sous la responsabilité du comité d'organisation du colloque « L'Ex-Yougoslavie en Europe », Paris, 15-17 décembre 1995, Paris, L'Harmattan, 1997, pp. 37-39 ; Patrick DAILLIER, Alain PELLET, (Nguyen QUOC DINH), *Droit international public,* 5° édition, Paris, L.G.D.J., p. 502 ; Jean-Marc SOREL, Rostane MEDHI, « *L'uti possidetis* entre la consécration juridique et la pratique : essai de réactualisation », *A.F.D.I.,* 1994, pp. 613-617 ; Thomas M. FRANCK, « Postmodern Tribalism and the Right to Secession », *Peoples and Minorities in International Law,* Edited by Catherine BRÖLMANN, René LEFEBER, Marjoleine ZIECK, Dordrecht/Boston/London, Martinus Nijhoff, 1993, pp. 20 et 26-27 ; Malcom N. SHAW, *International Law,* Fourth Edition, Cambridge, Cambridge University Press, Grotius Publications, 1997, pp. 357-358 et du même auteur, « The Heritage of States : The Principle of *Uti Possidetis Juris* Today », *B.Y.I.L.,* 1996, pp. 106-109 ; Kelly MALONE, « The Rights of Newly Emerging Democratic States Prior to International Recognition and the Serbo-Croatian Conflict », *Temple International and Comparative Law Journal,* 1992, Vol. 6, pp. 99-100 ; voy. aussi l'étude commandée par le Secrétaire des commissions sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec aux professeurs Thomas M. FRANCK, Rosalyn HIGGINS, Alain PELLET, Malcom N. SHAW et Christian TOMUSCHAT, *L'intégrité territoriale du Québec dans l'hypothèse de l'accession à la souveraineté,* 1992, non publié, pp. 412-417 ; Malcom N. SHAW, « Peoples, Territorialism and Boundaries », *J.E.D.I.,* 1997, Vol. 8, n° 3, pp. 496-502.

rement celui de l'*uti possidetis juris* qui, bien qu'initialement reconnu dans le règlement des problèmes de décolonisation en Amérique et en Afrique, constitue aujourd'hui un principe présentant un caractère général [...] » (2).

Ainsi présentée, la solution juridique semble à la fois évidente et simple : en cas d'accession à l'indépendance, un nouvel État se maintient dans des limites identiques à celles existant au sein de l'État prédécesseur. C'est dans cette perspective que le cas yougoslave est souvent présenté comme un précédent décisif. A y regarder de plus près, il apparaît toutefois qu'un certain nombre de difficultés ne sont pas résolues par le simple renvoi au principe de l'*uti possidetis*. En effet, outre le caractère incomplet de la citation se référant à l'affaire du *Différend frontalier* (3), la Commission Badinter ne motive pas l'opposabilité de cette règle à la Yougoslavie, ni son application en dehors du cadre de la décolonisation (4). Rien ne démontre non plus que les États et les organisations internationales (principalement la C.E., la C.S.C.E. et l'O.N.U.) qui se sont chargés de la gestion de la crise yougoslave aient estimé qu'en imposant le maintien et le respect des anciennes limites administratives, ils se conformaient à une obligation juridique. En bref, ni le problème de la juridicité du principe, ni celui de l'opposabilité n'ont été abordés de manière détaillée et convaincante à partir du conflit yougoslave (5).

Cette étude tente de combler ces lacunes en s'appuyant sur un dépouillement systématique des prises de positions, par rapport à ce problème particulier, des différents acteurs yougoslaves (autorités fédérales, responsables politiques des républiques), de la C.E., de la C.S.C.E. et de l'O.N.U. Cette démarche empirique est destinée à vérifier de manière plus objective si le précédent yougoslave témoigne véritablement de l'émergence — ou non — d'une règle coutumière en matière de démembrement territorial *où qu'il se produise* et, également, de voir dans quelle mesure une telle règle pouvait s'imposer à l'État yougoslave d'abord, à la R.F.Y. ensuite ainsi, qu'à l'ave-

(2) *R.G.D.I.P.*, 1992, t. 96, p. 268.

(3) Matthew C.R. CRAVEN remarque que la Cour un peu plus loin réutilise le terme « décolonisation » et pas « indépendance » et qu'elle a simplement exprimé l'idée que cette règle d'origine latino-américaine pouvait s'étendre au cas de *décolonisation* en Afrique notamment, « The European Community Arbitration Commission on Yugoslavia », *B.Y.I.L.*, 1995, p. 388 ; pour Steven R. RATNER, la Commission Badinter a omis les nuances que la Cour apporte quant à l'extension du principe, v. « Drawing a Better Line : *Uti Possidetis* and the Borders of New States », *A.J.I.L.*, 1996, Vol. 90, p. 614 ; cette présentation partielle a également été relevée par Gavro PERAZIC, « La Yougoslavie et la Communauté internationale », *International Law and the Changed Yugoslavia*, Belgrade, 1995, pp. 130-131.

(4) En ce sens, Jean SALMON, « Reconnaissance d'Etat », *R.B.D.I.*, 1992/1, p. 236 ; Joe VERHOEVEN, « la reconnaissance », *A.F.D.I.*, 1993, p. 14 ; Théodore CHRISTAKIS, *L'O.N.U., le Chapitre VII et la crise yougoslave*, Paris, Montchrestien, 1996, pp. 68-71.

(5) Ces deux problématiques sont abordées séparément : dans une une conception volontariste du droit, juridicité et opposabilité doivent être traités successivement pour pouvoir conclure à l'existence d'une règle coutumière qui s'appliquerait à un cas particulier, voy. notamment Jean COMBACAU et Serge SUR, *Droit international public*, 3e édition, Paris, Montchrestien, 1997, p. 65.

nir, aux États qui se seraient prononcés en faveur d'une solution consacrant « l'intangibilité des frontières internes ».

Bien entendu, la prudence et la modestie s'imposeront au moment de livrer nos conclusions car, le type de démarche positiviste à laquelle nous adhérons connaît des limites évidentes du fait notamment de la difficulté de reconstruire *a posteriori* la « volonté authentique » des États (6). Néanmoins, l'on peut défendre la thèse selon laquelle l'ambiguïté des positions, leur caractère fluctuant et la confusion qui a entouré le règlement du conflit rendent aléatoire la prise en compte du cas yougoslave comme précédent pouvant témoigner de l'extension de la règle de l'*uti possidetis* en dehors des situations de décolonisation.

La démonstration débutera par l'exposé des positions des acteurs yougoslaves. Leurs attitudes, comme par le passé celles des nouveaux États, est en effet primordiale pour expliquer l'effectivité et la légitimité de la règle ; la position de la R.F.S.Y. étant de plus essentielle pour pouvoir juger de son opposabilité (I). Elle se poursuivra par un relevé des positions des États membres de la C.E./U.E. en raison de leur volonté précoce de gérer seuls et de manière exemplaire la crise yougoslave ; là encore, il s'agira de déterminer si les Etats en question ont entendu faire respecter une règle de droit ou encore, contribuer à la consolidation d'une norme coutumière qui les engagerait pour l'avenir (II). Enfin, nous verrons dans quelle mesure la C.S.C.E./O.S.C.E. (III) et l'O.N.U. (IV) ont avalisé ou non la transformation automatique des limites internes de la Yougoslavie en frontières internationales en vertu de l'*uti possidetis*. A chaque étape, nous exposerons d'abord la position de l'État ou de l'organisation concernés et tenterons ensuite de l'interpréter afin de vérifier si la règle de l'*uti possidetis* s'imposait aux Etats concernés ou, si tel n'était pas le cas, de voir si les positions des uns et des autres ont contribué à l'émergence d'une règle coutumière.

I. — Les positions des acteurs yougoslaves

D'un point de vue juridique, tous les « acteurs » yougoslaves ne peuvent pas être mis sur le même pied. La position des autorités fédérales, en ce qu'elle exprime celle de l'État yougoslave, est prépondérante pour ce qui concerne surtout le problème de l'opposabilité de la règle de l'*uti possidetis* et, partant, son effectivité dans le règlement de la crise yougoslave. Nous analyserons ensuite celles de la république de Serbie et du Monténégro en raison de leur volonté de poursuivre la personnalité juridique de la R.F.S.Y. L'examen de la position des républiques sécessionnistes sera envisagée dans un second temps. Elle se justifie surtout par le fait que, dans

(6) V. Olivier Corten, *L'utilisation du « raisonnable » par le Juge international*, Bruxelles, Bruylant, Ed. de l'Université de Bruxelles, 1997, pp. 186-190.

des situations de ce type — qui aboutissent à la création d'États nouveaux —, leurs attitudes sont fondamentales pour comprendre les enjeux liés à la reconnaissance ou non de la règle.

Enfin, il convient d'apporter quelques précisions liminaires sur la problématique des limites internes de la Fédération yougoslave.

Dans l'avis n° 3, la Commission estime que :

> « Ce principe [*l'uti possidetis*] trouve d'autant plus à s'appliquer entre les Républiques que, en vertu des alinéas 2 et 4 de l'article 5 de la Constitution de la R.F.S.Y., il avait été décidé que la consistance des territoires et des limites des Républiques ne pourraient être modifiées sans leur accord » (7).

Il semble ressortir de ce constat que le droit public yougoslave contient en quelque sorte l'expression d'un consentement qui permettrait d'opposer cette règle à la Yougoslavie. Sans vouloir ici se prononcer sur le caractère problématique du renvoi au droit interne (8), il s'avère néanmoins nécessaire de relativiser ce propos et surtout de replacer ces dispositions dans leur contexte.

Les limites internes de la Fédération résultent d'une délimitation opérée par le Conseil antifasciste de libération nationale (A.V.N.O.J.) entre 1943 et 1947 (9). Dans les grandes lignes, les autorités de l'époque se sont référées à la fois aux décisions du Congrès de Berlin de 1878, à la situation de la Serbie et du Monténégro à la veille des guerres balkaniques, ainsi que, partiellement, au réaménagement du district de Croatie tel qu'opéré en 1939 (10). Plusieurs dates concernant la « constitution des territoires » ont donc été choisies en fonction de considérations ethniques, historiques et surtout politiques (comme par exemple la volonté de contenir les tendances hégémonistes serbes telles qu'elles s'étaient manifestées dans l'entre-deux-guerres).

Par ailleurs, dans le climat idéologique qui prévalait à l'époque, les autorités concernées semblaient être persuadées du caractère superflu à long terme de ces aménagements territoriaux, convaincues que le socialisme pouvait à terme résoudre les questions nationales telles qu'elles se posaient dans la région (11). Les événements ultérieurs n'ont pas confirmé le bien-

(7) *Op. cit.*, p. 269.

(8) V. pour cela la contribution de Nicolas LEVRAT à O. CORTEN, B. DELCOURT, P. KLEIN, N. LEVRAT (Eds.), *Démembrements d'États et délimitations territoriales : l'*uti possidetis *en question(s)*, Bruxelles, Bruylant, 1999, à paraître.

(9) Leonard J. COHEN, *Broken Bonds. Yugoslavia's Disintegration and Balkan Politics in Transition*, 2nd Edition, Boulder/San Francisco/Oxford, Westview Press, 1995, pp. 18-26 ; Susan WOODWARD, *Balkan Tragedy. Chaos and Dissolution after the Cold War*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1995, pp. 212-218 ; pour Kosta CAVOSKI, la délimitation résulte plus précisément de la volonté politique des dirigeants communistes de l'époque, des proches de Tito et des directives du Komintern, v. « The Formation of Borders and the Serbian Question », *The Creation and Changes of the Internal Borders of Yugoslavia*, 2° édition, Edité par S. AVANOVIC, Publié par le Ministère de l'information de la république de Serbie, non daté, p. 34 et pp. 52-54.

(10) André SELLIER et Jean SELLIER, *Atlas des peuples d'Europe centrale*, Paris, La Découverte, 1991, pp. 143-166.

(11) *Summary of World Broadcast* (ci-après *SWB*), EE/1267, 1er janvier 1992, C1/1.

fondé de cette analyse et les réformes constitutionnelles et les évolutions politiques subséquentes ont maintenu les divisions territoriales au sein de la Fédération et même accentué la décentralisation en faveur des républiques et provinces de la Yougoslavie afin de répondre aux exigences des différentes composantes de sa population (12).

Ces éléments factuels peuvent-ils pour autant être interprétés comme une adhésion de l'État yougoslave à un quelconque principe d'intangibilité des limites administratives en cas de sécession ou de dissolution ? Nous ne le pensons pas.

La Constitution de 1974 précise que :

« — Le territoire de la République socialiste fédérative de Yougoslavie est un et il est composé des territoires des Républiques socialistes.
— Le territoire d'une République ne peut être modifié sans l'accord de cette République, et le territoire d'une province autonome sans l'accord de cette province autonome.
— Les frontières de la République socialiste fédérative de Yougoslavie ne peuvent être modifiées sans l'accord de toutes les Républiques et provinces autonomes.
— Les limites des Républiques ne peuvent être modifiées que moyennant leur accord, et s'il s'agit des limites des provinces autonomes en vertu également de leur accord » (13).

Cet article n'a nullement vocation à s'appliquer en cas de sécession et ne garantit pas l'intangibilité des limites administratives dans ce cadre. D'autres principes doivent également être pris en compte : le droit à l'autodétermination des *peuples* qui figure dans le préambule et, surtout, l'article 244 de la Constitution qui précise que les *citoyens, les travailleurs, les nations et nationalités ont le devoir de préserver l'intégrité territoriale du pays*.

Le principe du respect des limites internes ne s'appliquerait dès lors que *dans le cadre* de la Fédération yougoslave où il est mis sur le même pied que le respect des frontières internationales dudit État par les républiques et les divers groupes qui forment la Yougoslavie. L'argument de la Commission Badinter est d'autant moins convaincant que les seules allusions dans la Constitution yougoslave à une possibilité de sécession semblent incompatibles avec le maintien des limites administratives. La référence dans son préambule à un droit à l'autodétermination renvoie en effet aux « peuples » yougoslaves et nullement aux républiques (14), la guerre ayant cruellement montré que les limites de celles-ci ne coïncidaient pas avec

(12) Voy. la démonstration de Catherine LUTARD, « Complexité et danger. Genèse du citoyen yougoslave », *Transitions*, vol. 1, n° 62, 1994, pp. 37 et s.

(13) Art. 5, *Constitution de la RFSY 1974*, Publié par le Secrétariat de l'information de l'Assemblée fédérale, Beograd, Edité par Borba, 1974, pp. 88-89.

(14) Préambule de la Constitution de 1974, principes fondamentaux I : « Partant du droit de chaque peuple à l'autodétermination, y compris le droit de sécession, [...] les peuples de Yougoslavie, de concert avec les nationalités avec lesquelles ils vivent, se sont unis en une république fédérale de nations et de nationalités libres et égales en droits, et ont crée une communauté socialiste fédérative de Yougoslavie... ».

celles revendiquées par les différentes composantes de la population yougoslave.

Ainsi, il paraît pour le moins hasardeux de s'appuyer sur les alinéas 2 et 4 de l'article 5 de la Constitution pour estimer que l'*uti possidetis* pourra être appliqué plus aisément. Mais, en droit international, la question de l'opposabilité demeure et doit être établie à partir de la position officielle de l'Etat yougoslave. Nous analyserons donc cette position conjointement avec celles de l'ensemble des acteurs concernés, durant deux périodes « critiques ». La première est celle du démantèlement de la Fédération au cours de laquelle chaque partie s'est prononcée officiellement (A). La seconde renvoie à la normalisation des relations entre la R.F.Y. et les nouvelles républiques à partir des Accords de Dayton (B).

A. — *Première période : janvier 1990-avril 1992*

1. *La position des autorités fédérales*

Dès 1990, la Présidence fédérale, confrontée à la volonté de plus en plus pressante de la Slovénie et de la Croatie d'accroître leur autorité, a d'abord insisté sur la nécessité de maintenir l'intégrité territoriale de l'Etat yougoslave. Face à la détermination de ces deux républiques, elle a précisé qu'en tout état de cause, il convenait d'élaborer une procédure idoine et des règles appropriées pour régir une éventuelle séparation. Dans cette perspective, des négociations s'imposaient concernant la délimitation territoriale des futures entités (15). La position du Gouvernement fédéral est identique (16) ; il s'oppose à la sécession et à tout changement des limites tant internes qu'externes de la Yougoslavie (17). Cette position ferme va évoluer en fonction des rapports de forces de plus en plus favorables aux sécessionnistes mais, dans l'ensemble, le Gouvernement reste néanmoins convaincu qu'aucune modification par la force des frontières internes et externes n'est acceptable ; seul un accord entre toutes les républiques est à même de les modifier (18). Un acte unilatéral de sécession est donc assimilé à un change-

(15) *SWB*, EE/0882, 29 septembre 1990, B/7.

(16) *SWB*, EE/1011, 4 mars 1991, B/16 ; pour ses membres, l'intangibilité des limites internes n'a de valeur que dans le cadre d'une Yougoslavie unie, *SWB*, EE/1064, 6 mai 1991, B/12.

(17) *SWB*, EE/1090, 5 juin 1991, A1/3 ; *SWB*, EE/1106, 24 juin 1991, i, voy. aussi le projet élaboré durant le moratoire imposé par la CE, *SWB*, EE/1134, 26 juillet 1991, B/13 ; *SWB*, EE/1166, 2 septembre 1991, B/1.

(18) Voy. aussi l'avis de la Commission constitutionnelle de l'Assemblée R.S.F.Y., *SWB*, EE/0952, 20 décembre 1990, B/12. La Cour constitutionnelle yougoslave a par ailleurs annulé certaines décisions des autorités slovènes qui auraient permis à la République de redéfinir unilatéralement les frontières administratives, SWB, EE/0973, 18 janvier 1991, B/3. Cette position n'a pas été appuyée par les Etats européens et les E-U ; mais il semble que ceux-ci défendent aujourd'hui une position fort semblable par rapport au Kosovo, voy. not. la Rés. 1160 du 31 mars 1998, 5e considérant ; Groupe de contact, Déclaration du 25 mars 1998, *D.A.I.*, n° 11-1er juin 1998,

ment par la force des frontières externes de la Yougoslavie. Cette option sera celle choisie par les républiques sécessionnistes.

A Belgrade, le 20 août 1991, au cours de la dernière réunion de la Présidence yougoslave au complet (avec les présidents des républiques, le président et le vice-président de l'Assemblée fédérale, le numéro un du Gouvernement fédéral, le président de la chambre fédérale de l'Assemblée et les secrétaires fédéraux aux Affaires étrangères, Affaires intérieures, Justice, Administration et Défense), un accord se dégage sur un certain nombre de principes dont le respect du droit à l'autodétermination de toutes les nations (19), y compris le droit à la sécession, mais sous certaines conditions :

> « Any change of external and internal borders through unilateral acts and use of force is unacceptable. It can be done exclusively, if that were to happen, on the basis of the right of peoples to self-determination through a democratic procedure and in a legal manner » (20).

Il n'est dès lors pas étonnant que les autorités fédérales se soient jointes à la Déclaration de la C.E. et de ses États membres à l'occasion de l'ouverture de la Conférence de paix à La Haye le 7 septembre 1991 en proclamant :

> « Nous sommes décidés à ne jamais reconnaître des modifications de frontières qui n'auraient pas été opérées par des moyens pacifiques et par voie d'accords » (21).

Le Gouvernement fédéral qualifiera en conséquence les déclarations unilatérales d'indépendance de la Slovénie et de la Croatie d'illégales en ce qu'elles portent non seulement atteinte au droit à l'autodétermination des autres nations, au principe de non-modification des frontières externes par

p. 426 ; UE, Conseil Affaires générales, Luxembourg, 27 avril 1998, *D.A.I.*, n° 12-15 juin 1998, p. 442 ; Déclaration du Conseil de l'Atlantique nord, 30 avril 1998, *D.A.I.*, n° 12-15 juin 1998, p. 445, Groupe de contact, Déclaration du 29 avril 1998, *D.A.I.*, n° 13-1er juillet 1998, p. 494 ; Déclaration du Conseil de l'Atlantique nord, communiqué final, 28 mai 1998, *D.A.I.*, n° 14-15 juillet 1998, p. 503 et Déclaration OTAN du 11 juin 1998, *Ibid.*, p. 511 ; Conseil Affaires générales, Luxembourg, 29 juin 1998, *D.A.I.*, n° 17-1er septembre, p. 655 ; Réunion ministérielle de l'ICE (Initiative centre-Européenne), Déclaration sur le Kossovo, Brijuni, 6 juin 1998, *D.A.I.*, n° 18-15 septembre 1998, p. 706.

(19) V. *supra* préambule de la Constitution de 1974, le texte fait référence aux peuples de la Yougoslavies mais, dans les positions officielles de la R.F.S.Y., c'est plutôt l'expression « droit à l'autodétermination des nations » qui est employée.

(20) *SWB*, EE/1157, 22 août 1991, B/4 ; voy. aussi le projet élaboré par la commission de la présidence fédérale sur l'avenir de la Yougoslavie, *SWB*, EE/1169, 5 septembre 1991, B/3-4 et la déclaration du ministre des Affaires étrangères, B. Loncar à L'ONU le 25 septembre 1991, *SWB*, EE/1188, 27 septembre 1991, B/13 ; la Cour constitutionnelle a par la suite jugé inconstitutionnelle la décision prise par la présidence fédérale de retrait de la JNA de la Slovénie (conformément à l'accord négocié avec la CE) car elle ne respectait pas l'obligation qui incombe aux citoyens de cette république en matière de défense du territoire (art. 244 de la Constitution), *SWB*, EE/1212, 25 octobre 1991, B/18.

(21) *Documents d'actualité internationale (D.A.I.)*, n° 21-1er novembre 1991, p. 405.

la force, mais aussi à celui du règlement pacifique et démocratique de la crise yougoslave (22).

Confrontée à la question de la reconnaissance par les États européens de l'indépendance des républiques, la Présidence fédérale rappelle que la sécession ne règle en rien le problème des frontières et que celui-ci doit être résolu en tenant compte des dispositions du droit yougoslave, en particulier du point 5 des « principes » et du point 2 des « différents scénarios » applicables durant la période de transformation de la Yougoslavie qui précisent que :

> « [...] consensual solution of open and disputed questions of reciprocal demarcation has to be ensured without imposition of someone's else view » (23).

Le 22 octobre 1991, la Présidence fédérale rappellera encore une fois ce principe qu'elle juge essentiel (24). Elle le fera de manière plus véhémente encore lorsqu'elle prendra connaissance des avis rendus par la Commission Badinter (25).

En bref, les autorités fédérales défendent un point de vue légaliste qui repose à la fois sur le respect du droit yougoslave (notamment le droit à l'autodétermination des peuples et la nécessité de ne pas modifier les frontières internes ou externes de manière unilatérale) et le respect des règles élémentaires du droit international. Elles considèrent que reconnaître de manière implicite à des entités sécessionnistes un droit à un territoire équivaut à une ingérence dans les affaires intérieures de la Yougoslavie et constitue une atteinte à son intégrité territoriale (26).

De toute évidence, cette position ne peut être interprétée comme exprimant un consentement à ce que la règle de l'*uti possidetis* s'applique au cas yougoslave :

— la référence au droit à l'autodétermination des peuples yougoslaves écarte implicitement l'intangibilité des frontières internes puisque ces limites ne correspondent que rarement aux territoires effectivement occupés par ces peuples ;
— la nécessité d'aboutir à un accord nécessitant le consentement de toutes les parties intéressées semble écarter l'application *a priori* d'une règle spécifique ;

(22) *SWB*, EE/1201, 12 octobre 1991, B/10.

(23) Ces « principes et scénarios » sont le résultat de négociations qui ont tenté de rapprocher les points de vues des sifférents acteurs yougoslaves, v. *SWB*, EE/1202, 14 octobre 1991, B/14 ; propos identiques in *SWB*, EE/1204, 16 octobre 1991, B/12.

(24) *SWB*, EE/1211, 24 octobre 1991, B/12.

(25) Voy. la lettre de protestation envoyée à la Commission, *SWB*, BBC, EE/1252, 11 décembre 1991, C1/1-2 ; une lettre subséquente expose précisément le point de vue de la Présidence sur le problème des frontières internes, v. *SWB*, EE/1267, 1er janvier 1992, C1/1.

(26) *Review of International Affairs*, vol. XLIII, 5.II 1992, pp. 21-26.

— la règle de la non-modification des frontières internes est intrinsèquement liée à celle des frontières externes, le rejet de l'une entraîne l'exclusion de l'autre ;
— la lettre de protestation envoyée à la Commission Badinter contient des arguments juridiques qui excluent l'application de la règle de l'*uti possidetis*.

Cette position s'est maintenue jusqu'à la proclamation de la nouvelle Constitution de la République fédérale de Yougoslavie le 27 avril 1992 (27). Ce texte fournit certaines indications quant à l'attitude de l'État qui se veut le continuateur de la R.F.S.Y. (28) par rapport aux territoires des républiques. En effet, son article 2 précise que la Fédération est composée de deux républiques et pourra être rejointe par d'autres Républiques (29). Selon l'article 3, le territoire de la R.F.Y. est composé du territoire des républiques. Certes, rien n'est dit au sujet des limites précises de ces républiques, mais le contexte dans lequel la Constitution est promulguée ainsi que les prises de positions des autorités serbes et monténégrines laissent penser que, exception faite d'aménagements mineurs (30), il n'est plus question de redessiner les frontières des républiques sur la base de la seule volonté des nations concernées (31).

Faut-il pour autant en déduire une acceptation de la règle de l'*uti possidetis* dès ce moment ?

L'élément essentiel qui sous-tend l'article 3 de la nouvelle Constitution est le *consentement* de la Fédération à n'exercer sa souveraineté que sur un territoire limité provisoirement à celui de deux républiques (32). Elle a donc exprimé son accord à un moment donné, accord qui sera confirmé à diverses reprises (33).

L'acceptation d'un règlement territorial basé sur les limites des républiques ne peut, en soi, suffire pour conclure à l'existence d'une règle coutu-

(27) BLAUSTEIN-FLAUS, *Supplement*, Release 94/4, June 1994, pp. 3 et s.

(28) V. la déclaration du 27 avril 1992 reprise dans le Doc. ONU A/46/915 du 7 mai 1992, ainsi que dans le Document n° 8, *in Le statut des Etats issus de l'ex-Yougoslavie à l'ONU*, Documents rassemblés et présentés par Brigitte STERN ; CEDIN-Paris I, Paris, Montchrestien, 1996, pp. 55-59.

(29) Plus aucune référence n'est faite, comme dans les constitutions précédentes, à la volonté souveraine des nations de s'associer dans le but de constituer un État.

(30) Comme c'est le cas pour le territoire de Prevlaka revendiqué par la Croatie et la R.F.Y. au nom du Monténégro, v. *infra*.

(31) V. point 4 de la Déclaration du 27 avril citée *supra* note 28, p. 59.

(32) Voy. l'article 2 qui mentionne la possibilité que d'autres républiques se joignent à la nouvelle Fédération.

(33) Notamment et de manière très explicite par M. Panic devant l'A.G., Procès-verbal provisoire de la 7e séance, New York, 22 septembre 1992, Document n° 17 *in Le statut des Etats issus de l'ex-Yougoslavie à l'ONU, op. cit.*, p. 106.

mière. Nous verrons que tant les événements ultérieurs que les conditions d'émergence d'une coutume invitent eux aussi à la prudence (34).

L'analyse des positions des républiques serbe et monténégrine à laquelle l'on va maintenant procéder se justifie d'un point de vue plus pragmatique que juridique étant donné leur absence de revendication indépendantiste et leur volonté de « continuer » la personnalité juridique de l'État fédéral. Elle est néanmoins utile pour démontrer la cohérence des positions de ces deux républiques que la plupart des Etats estime être plutôt des États successeurs de l'ancienne Yougoslavie au même titre que les autres républiques.

2. *La position de la république de Serbie*

La position de la république serbe est semblable à celles des autorités fédérales, à ceci près qu'elle s'appuie davantage sur des éléments de légitimité politique et historique pour écarter une solution basée sur le respect des limites administratives en cas de sécession. Celles-ci n'auraient de légitimité qu'en cas de maintien de la Fédération yougoslave (35). De plus, les frontières internes ne peuvent déterminer le cadre de l'exercice par les nations de leur droit à l'autodétermination tel que reconnu par la Constitution (36). En cas de sécession, la question des frontières sera forcément posée (37) car les limites actuelles entre républiques ne peuvent en aucun cas être considérées comme des frontières étatiques inviolables (38). Ici encore, le sort des limites internes est lié au respect des frontières internationales de l'Etat yougoslave. Tous ces problèmes ne pourront être réglés de manière unilatérale et par le fait accompli. Ainsi, l'assemblée serbe a refusé de donner suite à la demande d'absorption de la région serbe autonome de Krajina à la république serbe

> « [...] because in this case we would unilaterally change the internal borders and we would probably be considered as agressors » (39).

(34) Pour rappel, ces conditions sont une pratique étatique cohérente, une *opinio juris*, et surtout l'absence d'un rejet exprès de la règle au stade de sa formation (ce qui est le cas de la Yougoslavie), v. Jean COMBACAU et Serge SUR, *Droit international public, op. cit.*, pp. 65 et s. ; pour une critique de la dénaturation progressive des deux éléments constitutifs de la coutume, voy. Proper WEIL, « Cours général de droit international public », *R.C.A.D.I.*, 1992/VI, t. 237, pp. 160-201.

(35) *SWB*, BBC, EE/0802, 28 juin 1990, B/9-B/10 ; voy. aussi la position du Parti socialiste serbe pour qui les frontières tracées en 1943 l'ont été de manière temporaire et arbitraire avec pour objectif de relier et non pas de séparer les populations yougoslaves. Il n'y aurait dès lors aucune base légale ou légitime permettant de les transformer en frontières étatiques, *SWB*, EE/1126, 16 juillet 1991, B/12.

(36) Voy. *supra*.

(37) *SWB*, EE/0816, 14 juillet 1990, B/14.

(38) V. par exemple le projet de déclaration sur l'unité nationale serbe, *SWB*, EE/1042, 10 avril 1991, B/11 ; sur le caractère arbitraire des limites administratives, *SWB*, EE/1087, 1er juin 1991, B/11.

(39) *SWB*, EE/1131, 23 juillet 1991, B/11 ; voy. aussi l'interview de S. Milosevic, *SWB*, EE/1266, 31 décembre 1991, C1/2, dans laquelle il rejette le recours à la force mais précise que ce sont les nations qui doivent décider des frontières de la Yougoslavie.

S'exprimant à la Haye lors de l'ouverture de la Conférence de paix le 7 septembre 1991, le président Milosevic rappelle cette position et précise que :

> « The acts of those federal units that have unilaterally proclaimed state sovereignty within internai administrative borders and established the primacy of republican regulations over federal regulations cannot be recognised. By imposing the idea of inviolability of the internal borders, one conceals the unlawful attempt to change external borders of Yugoslavia unilaterally by simply renaming internal administrative borders as external state borders, something that directly threatens the territorial integrity of the country » (40).

A la suite du référendum sur l'indépendance de la Bosnie-Herzégovine, B. Jovanovic (ministre des Affaires étrangères) déclare devant l'Assemblée serbe :

> « We have always stated that we have never had any territorial pretension towards any republic and particularly not towards Bosnia-Hercegovina. It is thereby clear that we, as a republic, have never brought into question Bosnia-Hercegovina's territorial integrity... » (41).

Mais, comme R. Karadzic, il estime également que l'indépendance doit reposer sur la volonté commune des trois nations (42).

Ici encore, la seule exigence qui ressorte de ces prises de position est celle qui consiste à obtenir un règlement global de tous les différends pendants entre les républiques. Ce n'est qu'en vertu d'un accord *ad hoc* que les déclarations d'indépendance pourront sortir leurs effets dans un cadre territorial agréé par toutes les Parties.

3. *La position de la république du Monténégro*

L'Assemblée du Monténégro a, dès les proclamations d'indépendance de la Croatie et de la Slovénie, estimé que ceux qui voulaient quitter la Yougoslavie pouvaient en principe le faire mais en définissant au préalable les limites de leur nouvel État (43). Pour les représentants monténégrins, il convient avant tout de revoir la frontière entre la Croatie et le Monténégro particulièrement pour ce qui concerne Boka et Kotorska (44). Cet aspect du différend sera analysé plus en détail par la suite. Dès à présent, il apparaît qu'à l'instar des autorités fédérales et de la république serbe, le Monténégro a refusé d'accepter que s'applique une règle comme celle de l'*uti possidetis*

(40) *SWB*, EE/1172, 9 septembre 1991, B/7 ; propos identiques, *SWB*, EE/1178, 16 septembre, 1991, B/17.

(41) *SWB*, EE/1359, 20 avril 1992, C1/8.

(42) *Ibid ;* C1/9 ; v. aussi, *SWB*, EE/1361, 22 avril 1992, C1/6 ; *SWB*, EE/1363, 24 avril 1992, C1/4.

(43) *SWB*, EE/1116, 5 juillet 1991, B/15.

(44) V. entrevue de B. Kostic (représentent monténégrin à la présidence fédérale) et M. Bulatovic (président du Monténégro) avec C. Vance, *SWB*, EE/1205, 17 octobre 1991, B/8.

ou même une solution politique équivalente ; ce qui n'est assurément pas le cas des républiques sécessionnistes...

4. *La position de la république de Slovénie*

Les autorités slovènes ont, dès l'origine, proposé que l'exercice de leur souveraineté se fasse dans le cadre des frontières administratives (45). Mais elles ont admis à l'époque que ce n'était qu'une « base de discussion » comme en atteste d'ailleurs la déclaration faite à l'issue d'une rencontre avec Milosevic en janvier 1991 :

> « As set out, Slovenia, on the other hand acknowledged the interest of the serbian nation to live in one state and [word indistinct] the future Yugoslavia accord should respect this interest... » (46).

Pour le membre slovène de la présidence fédérale, la délimitation en cas d'exercice du droit à l'autodétermination devra sans doute être négociée. Cet élément est présenté à l'époque comme un critère positif pour la reconnaissance internationale (47). Le président de l'Assemblée slovène précise au même moment que les frontières du futur État slovène avec les États voisins seront inchangées de même que la frontière entre la Slovénie et la Croatie (48).

Par la suite, on relève une prise de position plus nette en faveur de la transformation des limites administratives en frontières internationales (49). Répondant à une question formulée par Lord Carrington, le président slovène affirme que les frontières administratives sont devenues internationales

> « ... because they are 'elder', or at least as old as Yugoslavia's external borders, and moreover they are been reaffirmed by history » (50).

Cette déclaration, que l'on pourrait éventuellement interpréter en faveur de la règle de l'*uti possidetis*, ne repose pas, loin s'en faut, sur une motivation juridique. L'attitude initiale de la Slovénie ne peut qu'accroître l'impression qu'elle ne se sentait pas spécialement liée par une obligation en droit. Au contraire, il semble que ce soit des considérations politiques qui l'aient amenée à défendre un principe particulier devant s'appliquer *in casu*.

(45) *SWB*, EE/0884, 2 octobre 1990, B/12.
(46) *SWB*, EE/0982, 29 janvier 1991, B/10.
(47) *SWB*, EE/1003, 22 février 1991, B/9.
(48) *Ibidem*.
(49) Position favorable du président slovène, M. Kucan, v.*SWB*, EE/1000, 19 février 1991, B/13 ; EE.1056, 26 avril 1991, B/12.
(50) *SWB*, EE/1244, 2 décembre 1991, C1/1 ; argument également présenté dans le mémoire remis à R. Badinter daté du 26 novembre 1991, non publié, p. 11, un autre argument renvoie à l'article 5 de la Constitution yougoslave, *ibid.*, p. 12.

5. *La position de la république de Croatie*

L'attitude des autorités croates n'est pas non plus exempte d'ambiguïtés. Confronté à la constitution de la région autonome de Krajina au printemps 1991, F. Tudjman affirme que si la question des frontières est rouverte il faudra prendre en compte

> « the borders with which Croatia entered the common state in 1918 » (51).

En d'autres termes, le président croate invoque des droits historiques et non les limites administratives de la Yougoslavie en 1991.

Par la suite, le membre croate de la présidence fédérale, Stipe Mesic, se prononcera plus clairement en faveur de l'inviolabilité des frontières externes et internes (52). De même, le président Tudjman — niant des pourparlers avec Milosevic au sujet d'un éventuel dépeçage de la Bosnie-Herzégovine — précise que la Croatie reconnaîtra les « frontières actuelles » de cette république si sa population est autorisée à se prononcer sur son avenir (53) ; tout en ajoutant que ces limites actuelle sont « inadéquates » (54).

Dans son discours à l'occasion de la proclamation de l'indépendance de l'État croate le 25 juin 1991, le président Tudjman s'est engagé à respecter toutes les frontières des républiques et spécialement celle de la Bosnie-Herzégovine. Il conditionnait toutefois cette décision à l'absence de revendication dans le chef des Serbes concernant le territoire croate (55). En juillet 1991, il réitère la promesse de respecter les frontières de la Bosnie-Herzégovine sauf si elles devaient être modifiées par la force (par les Serbes ?) (56). Mais, préoccupé par la perte de contrôle sur les territoires à majorité serbe en Croatie, il suggère lors d'une rencontre avec le ministre des Affaires étrangères allemand H. D. Genscher

> « an official EC announcement to state that a solution to the yugoslav crises will have to rely upon conserving the existent internal and external boundaries of Yugoslavia » (57).

(51) *SWB,* EE/1046, 15 avril 1991, B/9, une autre référence est faite à cette date pour ce qui concerne Boka et Kotor, v. *SWB,* EE/1051, 20 avril 1991, B/9 ; au sein du HDZ, on discute également de la proposition de modifier la frontière et de prendre la Drina comme nouvelle frontière avec la Bosnie-Herzégovine, ce à quoi Tudjman réplique que cela poserait des problèmes dans la mesure où seulement un peu plus de la moitié de la population concernée par cette modification serait croate, ce qui modifierait la composition nationale du futur Etat croate, *SWB,* EE/1065, 7 mai 1991, B/13.

(52) *SWB,* EE/1070, 13 mai 1991, B/1, c'est en tous cas la position qu'il a l'intention de tenir lors de la visite prévue de MM. Delors et Santer, *SWB,* EE/1079, 23 mai 1991, B/9.

(53) *SWB,* EE/1090, 5 juin 1991, B/9 ; *SWB,* EE/1130, 22 juillet 1991, B/18.

(54) *SWB,* EE/1104, 21 juin 1991, B/16.

(55) *SWB,* EE/1109, 27 juin 1991, B/17.

(56) *SWB,* EE/1127, 18 juillet 1991, B/12 ; son acceptation est donc conditionnée par le contexte politique en particulier le renoncement des Serbes au dépècement de la Bosnie-Herzégovine. Si ces derniers persistaient dans leur projet, il semble bien que la Croatie ne s'estimerait plus obligée de respecter l'intégrité territoriale de cette république.

(57) *SWB,* EE/1148, 12 août 1991, B/3.

A partir de ce moment, la position croate ne varie plus et se résume au refus de toute négociation concernant le territoire de la république tel que défini par les limites internes yougoslaves (58). Lors de l'ouverture de la Conférence de paix à la Haye, le 7 septembre, F. Tudjman souligne une nouvelle fois que :

> « There can be no discussion about Croatia's borders because when it became part of Yugoslavia, its territory was bigger than today » (59).

Le président croate fera même du principe de l'intangibilité des frontières internes une condition de son soutien aux travaux de la Conférence de paix (60). Une fois acquis le principe de la reconnaissance par les Européens, il informera le président en exercice de la C.E., Hans Van den Broeck, de la volonté de la Croatie d'être reconnue à l'intérieur des frontières définies par l'ancienne Constitution yougoslave et les « mutual agreements on democratic basis » (61). Mais, le ministre des Affaires étrangères de Croatie, M. Separovic semble être plus restrictif en signalant à la Commission Badinter que

> « Croatia does not consent to any negociations relatively to its existing borders » (62).

Lors d'une conférence de presse, le président Tudjman précise qu'il n'a accepté le déploiement de casques bleus en Croatie qu'à la condition qu'il n'y ait pas de remise en question des frontières de la Croatie (63). Il nuancera son propos un peu plus tard en affirmant qu'une fois la paix revenue, l'on pourra discuter d'éventuelles modifications de frontières (64).

Il apparaît nettement que l'engagement de la Croatie en faveur de l'intangibilité des limites internes répond surtout à des considérations opportunistes liés à des événements particuliers et pas à la conviction qu'il existât une règle juridique applicable à sa situation. Les arguments développés dans le mémoire remis à la Commission d'arbitrage visent à condamner politiquement et juridiquement la sécession de la population serbe présente en Croatie...

> « National minorities have no right to secession but to protection of their rights within the framework of the legal order of the given republic. The whole

(58) V. interview de S. Mesic, *SWB*, EE/1147, 10 août 1991, B/9 ; interview de F. Tudjman, *SWB*, EE/1167, 3 septembre 1991, B/6.

(59) *SWB*, EE/1172, 9 septembre 1991, B/10.

(60) *SWB*, EE/1203, 15 octobre 1991, B/8.

(61) *SWB*, BBC, EE/1262, 23 décembre 1991, C1/2.

(62) *SWB*, BBC, EE/1262, 23 décembre 1991, C1/7,. propos identiques, *SWB*, BBC, EE/1263, 24 décembre 1991, C1/4 ; *SWB*, EE/12873, 21 janvier 1992, C1/8.

(63) *SWB*, EE/1273, 9 janvier 1992, C1/4 ; *idem SWB*, EE/1292, 31 janvier 1992, C1/3 ; *SWB*, EE/1294, 3 février 1992, C1/10 ; *SWB*, EE/1304, 14 février, C1/1 ; *SWB*, EE/1309, 20 février 92, C1/3 ; v. *infra* la position des Nations Unies.

(64) *SWB*, EE/1280, 17 janvier 1992, C1/6.

democratic world has confirmed this by the standpoint about unchangeable borders » (65).

La règle de l'*uti possidetis* n'est évoquée par le biais d'une citation reprise d'un traité de droit international public et concernant le respect des frontières tracées par le colonisateur en cas d'accession à l'indépendance, règle appelée à protéger les futurs États des tentatives de dépeçage (66). Il faut donc en déduire que la Croatie estime à son tour pouvoir bénéficier des règles applicables à la décolonisation dont celle de l'*uti possidetis* (67). Mais, sa position ambiguë, fluctuante, son argumentation juridique tardive et peu motivée, conduisent à douter de sa conviction de l'existence, au moment de l'accession à l'indépendance, d'une règle préexistante qui aurait pu régir le sort des frontières internes de la Yougoslavie.

6. *La position de la république de Bosnie-Herzégovine*

Les autorités bosniaques sont certainement celles qui ont défendu avec le plus de constance leur position : depuis août 1991, elles prétendent que la Bosnie-Herzégovine est souveraine et indivisible et que ses frontières sont inviolables et inaliénables (68).

> « Bosnia-Hercegovina, as a modern state of all its citizens, must remain soverelgn and integral because only as such can it garantee peace and stability » (69).

Dans la lettre envoyée aux ambassades étrangères pour demander la reconnaissance de la Bosnie-Herzégovine, il est précisé que

(65) Observations remises par le ministre des Affaires étrangères M. Separovic (au nom de la Croatie, 19 décembre 1991) au sujet de la question du droit à l'autodétermination des Serbes de Croatie et de Bosnie-Herzégovine, pt. 2.

(66) *Ibid.* pp. 7-8, cité comme Nguyen QUOC DINH et autres : *Droit international public,* 3e édition, Paris, 1987, p. 465.

(67) C'est un point de vue discutable ; v. l'article de Olivier CORTEN dans la présente *Revue,* Antonio CASSESE, *Self-Determination. A Legal reappraisal,* A Grotius Publication, Cambridge University Press, 1995, not. pp. 317-334 ; Olivier CORTEN, Barbara DELCOURT, « les ambiguïtés de la position belge sur le droit à l'autodétermination des peuples de Croatie », *Revue belge de droit international,* 1997/1.

(68) *SWB,* EE/1154, 19 août 1991, i ; une référence est faite aux principes de l'Acte final d'Helsinki, *SWB,* EE/1155, 20 août 1991, B/9 ; le parlement bosniaque fera une déclaration semblable en novembre 1991, *SWB,* EE/1220, 4 novembre 1991, B/11.

(69) *SWB,* EE/1182, 20 septembre 1991, B/9 ; cette position est soutenue par les deux partis nationaux le SDA pour les Musulmans et le HDZ pour les Croates (*SWB,* EE/1204, 16 octobre 1991, B/10) ; le SDS qui représente les intérêts des nationalistes serbes rappelle que le droit à l'autodétermination appartient aux nations constitutives de la Yougoslavie (*SWB,* EE/1203, 15 octobre 1991, B/13). A la veille du référendum sur l'indépendance de la Bosnie-Herzégovine, R. Karadzic affirme qu'il ne veut pas démembrer la république mais simplement préserver des liens avec la Yougoslavie (*SWB,* EE/1113, 15 février 1992, C1/2) ; il refuse en tout état de cause l'existence d'un État indépendant de type unitaire tel que proposé par le président Izetbegovic (*SWB,* EE/1318, 2 mars 1992, C1/5 ; *SWB,* EE/1324, 9 mars 1992, C1/1 ; *SWB,* EE/1326, 11 mars 1991, C1/4) ; l'organisation interne de la république doit, selon lui, reposer sur un consensus entre les trois nations (*SWB,* EE/1344, 1er avril 1992, C1/1).

« Bosnia-Hercegovina is one of the six republics that formed Yugoslavia [...] Its borders have been created in the long period since the early middle ages and were internationally recognised by several international agreements, starting with the end of 17th century. These borders are integral and recognised at the Berlin Congress in 1878. Such borders remained unchanged until today... » (70).

On retrouve dans la confrontation entre les positions des principaux protagonistes de la crise bosniaque (l'une favorable à la transformation automatique des limites internes en frontières internationales et l'autre renvoyant à la nécessité d'un règlement d'ensemble basé sur le droit à l'autodétermination des nations) la pierre d'achoppement sur laquelle vont buter les négociations de paix sur l'avenir de la Bosnie-Herzégovine. L'argumentation des représentants musulmans et croates repose à la fois sur des éléments historiques, politiques (une conception citoyenne de la nation) et juridiques (la reconnaissance des « frontières » par des instruments internationaux).

La justification en droit — que l'on retrouve dans le mémoire remis par la Bosnie-Herzégovine à la Commission Badinter — repose sur la conviction des autorités bosniaques selon laquelle il existe, en droit international, un droit à l'autodétermination pour les peuples de certains *territoires*, dont des entités fédérées ; ce qui justifierait le respect des limites internes (71). Comme pour la position croate, cette position juridique repose sur l'extension du droit à l'autodétermination entendu comme un droit à l'indépendance en dehors des situations de décolonisation et d'occupation étrangère, ce qui est loin d'être évident (72) et, surtout, démontré.

7. *La position de la république de Macédoine*

Dans la déclaration de souveraineté adoptée par l'Assemblée de Macédoine, il est précisé que les problèmes liés à l'accession à l'indépendance doivent se résoudre de manière pacifique et démocratique (73). A la suite d'une rencontre avec l'Envoyé spécial du Secrétaire général des Nations Unies (C. Vance), le président Gligorov et le membre macédonien de la Présidence fédérale Tupurkovski ont déclaré que :

(70) *SWB*, EE/1267, 1er janvier 1992, C1/9 ; voy. aussi la mémoire remis à R. Badinter le 19 décembre 1991 au sujet de la question soumise à la Commission d'arbitrage sur le droit à l'autodétermination des Serbes de Croatie et de Bosnie-Herzégovine, non publié, p. 2 (pour les arguments historiques), pp. 3-4 (pour les arguments politiques) et p. 5 (pour les arguments plus « juridiques »).

(71) *Ibid.* p. 1.

(72) James CRAWFORD, « La pratique des Etats et le droit international relativement à la succession unilatérale », *Rapport soumis à la Cour suprême du Canada*, pièce n° 25506, 19 février 1997, 48 p. ; Antonio CASSESE, *Self-Determination. A Legal Reappraisal, op. cit.*, not. pp. 317-334 ; Barbara DELCOURT et Olivier CORTEN, *(Ex-)Yougoslavie : Droit international, politique et idéologies, op. cit.*, pp. 45-48.

(73) *SWB*, EE/1182, 20 septembre, B/9.

« Acceptable solutions can be found only on the basis of democracy and respect for the inalienable rights of *republics* as independent states... » (74).

Si aucune référence précise n'est faite quant au respect pur et simple des limites administratives, l'on peut déduire de l'absence de référence au droit à l'autodétermination des nations et du rappel selon lequel l'indépendance concerne les républiques que les autorités de Macédoine se sont rangées à la thèse défendue par les États sécessionnistes. Une fois encore, il est extrêmement malaisé de débusquer une quelconque *opinio juris* à partir de cette position.

*
* *

En conclusion et pour cette période-clé, nous pouvons dire qu'un clivage très net se dégage entre les positions des républiques sécessionnistes d'un côté et les autorités fédérales, serbes et monténégrines de l'autre.

Les premières (Slovénie, Croatie, Bosnie-Herzégovine, Macédoine) ont finalement voulu exercer leur souveraineté pleine et entière dans le cadre des limites administratives de la Yougoslavie. Leurs motivations reposaient principalement sur des considérations morales et/ou d'opportunité politique, des appels à l'histoire et, plus rarement, sur le rappel de la règle de non-changement unilatéral des frontières internes (l'article 5 de la constitution yougoslave). Sur le plan du droit international, aucune référence explicite n'est faite à la règle de l'*uti possidetis,* sauf par le biais d'un renvoi peu clair au droit à l'autodétermination tel qu'il a été interprété au moment de la décolonisation.

Les secondes (État yougoslave, Serbie, Monténégro) se sont référées de manière constante à la nécessité d'aboutir à un règlement global de tous les différends (y compris ceux relatifs à une éventuelle délimitation) basé sur un *consentement exprès* de toutes les Parties concernées. Elles ont donc exclu l'application *a priori* d'une quelconque règle de droit international en matière de délimitation territoriale et considéré que, si les républiques portaient atteinte par la force et de manière unilatérale aux frontières extérieures de la Yougoslavie, elles ne pouvaient se prévaloir de la règle du non-changement des frontières internes contenues dans un droit yougoslave qu'elles ne voulaient plus voir s'appliquer à elles.

On pourrait toutefois objecter que la conduite ultérieure de ces autorités démontre qu'elles ont finalement accepté la solution dictée par l'*uti possidetis.* L'examen de la période qui suit la signature des accords de Dayton démontrera cependant la persistance de ce clivage, et en particulier l'opposition à toute forme d'application *a priori* du principe par l'État yougoslave.

(74) Nous soulignons, *SWB,* EE/1205, 17 octobre 1991, B/8.

B. — *Deuxième période : la suite des Accords de Dayton*

Les Accords de Dayton ont été signés depuis plus de trois ans et des progrès indéniables ont été accomplis sur la voie de la normalisation des relations entre républiques, plus particulièrement entre la R.F.Y., la Croatie, la Bosnie-Herzégovine et la Macédoine. Cette avancée a notamment débouché sur des Accords de reconnaissance mutuelle qui sont à plus d'un titre utiles pour comprendre les enjeux liés à l'émergence ou à la mise à l'écart d'une règle comme celle de l'*uti possidetis* (1). D'autre part, la persistance de certains différends de nature territoriale comme celui qui oppose la R.F.Y. et la Croatie au sujet de la péninsule de Prevlaka s'avère également utile à notre investigation en ce qu'elle confirme la position de la R.F.Y. en tant que « objecteur persistant » (2).

1. *Les Accords de normalisation*

Dans l'Accord de reconnaissance mutuelle entre la R.F.Y. et l'A.R.Y.M. (Belgrade, 8 avril 1996), on peut lire :

> « Art. 1 : Les Parties se respectent mutuellement en tant qu'États indépendants dans le cadre de leurs frontières internationales ;
>
> Art. 2 : [...] les deux Parties constitueront une commission diplomatique conjointe d'experts dans un délai de 30 jours [...] Cette commission préparera un projet de traité international comportant une description textuelle de la frontière étatique et comprenant, comme partie constitutive, les cartes géographiques où sera tracée ladite frontière étatique commune » (75).

Plusieurs interprétations de ce texte sont possibles.

Soit, on considère que l'article premier se réfère simplement à la reconnaissance officielle de l'indépendance de la Macédoine en tant qu'État souverain et que l'article 2 témoigne de la volonté de procéder de commun accord à la délimitation entre les deux États. Dans ce cas d'espèce, les deux États concernés ne se sentiraient donc pas liés par la règle de la transformation automatique des limites administratives en frontières internationales, un accord *ad hoc* étant requis pour tracer la frontière étatique commune.

Ou bien, les deux États admettent que la frontière est d'ores et déjà fixée — ce que pourrait suggérer l'article 1er — mais que des doutes existent quant à son tracé exact et précis, incertitudes qu'il convient de lever afin d'éviter à l'avenir des incidents frontaliers. Dans ce cas d'espèce, il s'agirait alors d'un problème de démarcation et pas de délimitation.

Quand bien même cette deuxième hypothèse serait la bonne, cela ne permet toujours pas de conclure à l'application *in casu* de la règle de l'*uti possidetis*. Il faudrait pour cela que les deux Etats se soient engagés en cas de

(75) *D.A.I.*, n° 11-1er juin 1996, p. 422.

conflit à se référer explicitement à la limite administrative, ou à l'application dudit principe. Or, la seule chose qui émane avec quelque certitude de leurs positions antérieures est l'engagement de régler par accord mutuel les problèmes de frontières. Ce qui n'est décidément pas la même chose d'un point de vue strictement juridique.

L'accord intervenu avec la Croatie renforce encore cette interprétation :

> « Art. 1 : Les Parties contractantes se respectent mutuellement en tant qu'États indépendants, souverains et égaux, à l'intérieur de leurs frontières internationales respectives ;
>
> Art. 2 : [...] les Parties contractantes confirment que leurs frontières ne seront réglementées et que leur délimitation ne sera entreprise que par accord mutuel » (76).

Dans ce cas d'espèce, il apparaît encore plus clairement que la seule règle qui s'impose en l'occurrence est celle d'une délimitation par accord mutuel. Certes, la ligne qui résulte de cet accord peut correspondre — plus ou moins — à l'ancienne limite administrative, mais cela résulte d'un accord *ad hoc* et ne prouve pas que cette solution s'imposait par l'application du principe de l'*uti possidetis*.

Pour ce qui concerne les relations entre la Bosnie-Herzégovine et la R.F.Y., l'article X de l'Accord-cadre général négocié à Dayton prévoit que :

> « La République fédérale de Yougoslavie et la république de Bosnie-Herzégovine se reconnaissent mutuellement comme États souverains indépendants, dans le cadre de leurs frontières internationales. Les autres aspects relatifs à leur reconnaissance mutuelle feront l'objet de discussions ultérieures » (77).

La déclaration commune Izetbegovic/Milosevic faite à Paris en novembre 1996, ne contient aucune référence aux frontières (78). On pourrait dès lors en déduire une acceptation tacite de la frontière telle qu'elle a été internationalement reconnue par les États tiers.

Une fois de plus, l'accord implicite ou explicite des Parties concernées sur le tracé d'une frontière peut-il être interprété comme un accord qui relève de l'application de l'*uti possidetis ?* Les accords de normalisation entre la R.F.Y., la Macédoine et la Croatie nous font douter du bien-fondé de cette hypothèse. Le doute se trouve confirmé par le différend au sujet de la péninsule de Prevlaka.

(76) Accord de normalisation des relations entre la Croatie et le RFY, Belgrade, 23 août 1996, *D.A.I.*, n° 20-15 octobre 1996, p. 826. (l'art. 4 concerne la négociation relative à Prevlaka) ; texte en anglais, A/51/318, S/1996/706, 29 August 1996.

(77) Reproduit *in D.A.I.*, Accords de paix concernant l'ex-Yougoslavie, février 1996, numéro hors série, p. 24.

(78) *D.A.I.*, n° 22-15 novembre 1996, p. 899.

2. *Le contentieux R.F.Y./Croatie concernant la péninsule de Prevlaka*

Le différend encore pendant entre la R.F.Y. et la Croatie au sujet de la péninsule de Prevlaka résume à lui seul la situation confuse qui entoure le règlement du conflit yougoslave notamment eu égard aux problèmes de frontières (79). Dès le début des hostilités, en 1991, cette région a été le théâtre d'opérations militaires opposant les forces croates et l'armée fédérale dans le but de s'assurer le contrôle de cette zone stratégique. Le problème a été provisoirement gelé par l'intervention des Nations Unies qui ont réussi à imposer la démilitarisation de la région (80). La fin du conflit ouvert entre la Croatie et la R.F.Y. n'a toutefois pas apporté les apaisements voulus concernant ce morceau de territoire qui continue à être revendiqué par les deux Parties. Les documents envoyés à l'O.N.U. par les Parties reflètent parfaitement leurs positions juridiques et les règles qu'ils considèrent devoir s'appliquer.

i) *Position de la R.F.Y.*

Pour ce qui concerne la R.F.Y.,

— l'art. 4 de l'Accord de normalisation entre la R.F.Y. et la Croatie prévoit que le différend au sujet de Prevlaka devra être réglé par des négociations ;
— la reconnaissance de la Croatie en tant qu'État n'implique pas qu'on reconnaisse une ligne précise comme étant la frontière ;
— la délimitation doit s'opérer de commun accord et être consacrée par un accord bilatéral (v. aussi art. II de l'Accord de normalisation), la résolution 779 (1992) du Conseil de sécurité renvoie elle aussi à la nécessité de parvenir ultérieurement à un accord. Dans la résolution 1066 (1996), il est rappelé que les Parties sont tenues de régler le contentieux par voie de négociation (81).

En bref, le seul principe de droit international qui s'impose est celui d'une délimitation de commun accord (82).

(79) V. carte en annexe

(80) Voy. les rapports du Secrétaire général S/24353, 27 juillet 1992, § 11 ; S/24600, 28 septembre 1992, pt. 23 ; S/24848, 24 novembre 1992, pt. 26 et s.

(81) *Aide-mémoire du Gouvernement de la RFY concernant la question de Prevlaka,* A/51/563, S/1996/884, 28 octobre 1996.

(82) « [...] la partie croate a fixé unilatéralement sa frontière terrestre et maritime avec la République fédérative de Yougoslavie — en l'occurrence la république du Monténégro — violant ainsi l'un des principes fondamentaux du droit international selon lequel les frontières ne peuvent être délimitées que par un acte bilatéral de portée internationale », *ibid.,* p. 6.

ii) *Position de la Croatie*

Au contraire, pour les autorités croates,

— la péninsule fait partie du territoire de la Croatie depuis le XV[e] siècle. Au moment de l'accession à l'indépendance le 8 octobre 1991, elle était administrée par la Croatie ;
— le principe de l'*uti possidetis* s'applique ; la Commission Badinter l'a confirmé ;
— la résolution 1066 du Conseil de sécurité en réaffirmant son attachement à l'intégrité territoriale de la Croatie constate cette situation ;
— l'Accord de normalisation, en prévoyant une reconnaissance des frontières internationales, démontre que la R.F.Y. a accepté le principe de l'*uti possidetis ;*
— la proposition d'échange de territoires qui a été faite à Dayton par le représentant de la R.F.Y. montre que la R.F.Y. considère bien que ce territoire est croate ;
— les négociations ne doivent régler que des problèmes mineurs de démarcation, notamment des frontières maritimes (83).

Nous ne procéderons pas à une évaluation de la pertinence des arguments présentés. Plus simplement, nous constaterons que la même contradiction fondamentale continue de diviser les républiques et, qu'en tout état de cause, la R.F.Y. se comporte en « objecteur persistant ». Il semble dès lors difficile d'affirmer que l'*uti possidetis* s'applique entre les républiques sécessionnistes et la RFY. Mais, cela n'empêche évidemment pas que, le cas échéant, d'autres Etats soient liés par l'extension de cette règle aux situations de sécession ou de dissolution d'Etats.

Il faut aussi relever que les arguments présentés par les républiques sécessionnistes jouissent du soutien académique de l'avis de la Commission Badinter et surtout, comme précisé par la Bosnie-Herzégovine et la Croatie, de celui de la « Communauté internationale ». C'est à cet aspect-là que nous allons maintenant nous attacher en passant en revue les positions de la C.E./U.E., de la C.S.C.E/O.S.C.E. et de l'O.N.U.

II. — Les positions de la Communauté européenne et de ses États membres

Dès la début de la crise yougoslave, la C.E. et ses États membres ont eu l'ambition de gérer seuls ce dossier afin de démonter leur capacité d'action commune sur la scène internationale. Dans cette perspective, ils ont fait un nombre impressionnant de déclarations et ont pris des initiatives sans pré-

(83) *Mémoire du Gouvernement croate concernant la péninsule croate de Prevlaka,* A/51/690, S/1996/974, 25 novembre 1996.

cédent, comme la création dans le cadre de la « Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie » d'une Commission d'arbitrage (dite Commission Badinter, du nom de son président). On sait le peu de cas que les États européens ont fait des avis rendus en matière de reconnaissance (84). Par contre, d'autres avis comme celui portant sur la « dissolution » de la R.F.S.Y. et sur le sort des frontières administratives semblent avoir joui d'un écho plus favorable.

Il s'agira ici d'évaluer le poids de la règle de l'*uti possidetis* par le biais des déclarations de la C.E. Le but de l'exercice est donc de déterminer dans quelle mesure les États européens estimaient devoir imposer la solution de la permanence des limites administratives : cela découlait-il effectivement d'une règle à laquelle ils avaient souscrit ? Ou bien, simplement, estimaient-ils politiquement opportun ou moralement souhaitable de respecter ces limites au moment de l'accession à l'indépendance des républiques ? Enfin leurs positions, durant le conflit et jusqu'à sa résolution, peuvent-elles à l'avenir être constitutives d'une obligation qui leur incomberait de respecter la règle de l'*uti possidetis* dans n'importe quel contexte ?

En fait, comme en droit, il est extrêmement malaisé de déterminer avec exactitude la volonté, voire l'*opinio juris* à travers le matériau utilisé. L'une des raisons en est que les déclarations, positions communes ou actions de la C.E. résultent très souvent de compromis entre positions parfois difficilement réconciliables (ex. le respect de l'intégrité territoriale de la Yougoslavie et la reconnaissance rapide des républiques sécessionnistes). Ensuite, les principes politiques et les normes juridiques ne sont pas toujours clairement distingués les uns des autres (les principes contenus dans les instruments de la C.S.C.E., puis de l'O.S.C.E. ne peuvent pas tous être considérés comme des règles de droit international). Enfin, le problème des frontières est traité concurremment avec d'autres problèmes régis par des normes qui n'ont pas toujours un rapport direct avec la délimitation territoriale et qui ne doivent pas être confondues avec la règle de l'*uti possidetis* (il est souvent fait appel au principe du non-recours à la force, à celui du respect de l'intégrité territoriale, au droit à l'autodétermination, au règlement pacifique des différends, etc.). Aussi, conviendra-t-il de se référer au contexte et à la déduction pour pouvoir tirer certaines conclusions que nous soumettrons dès lors avec la prudence qui s'impose.

Dans les grandes lignes, il semble que la position européenne qui a consisté a favoriser le maintien des limites internes était motivée politiquement et que la « jurisprudence » consultative de la Commission Badinter a entériné une solution politique en lui donnant un vernis juridique (A). Nous tenterons néanmoins de vérifier le statut des énoncés de la C.E./U.E. et de ses États membres au sujet des frontières yougoslaves afin de s'assurer de

(84) Barbara DELCOURT, Olivier CORTEN, *(Ex-) Yougoslavie : droit international, politique et idéologies, op. cit.*, pp. 148-152.

la juridicité ou non de la règle du maintien du *statu quo* territorial ainsi que de l'opposabilité éventuelle de la dite règle aux Etats européens pour l'avenir (B).

A. — *Une position politique conforme au droit... ou l'inverse ?*

Dans la déclaration commune du 5 juillet 1991, la C.E. et ses Etats membres précisent que le dialogue entre les Parties doit reposer sur les dispositions pertinentes du droit international y compris celles concernant l'intégrité territoriale des États. On peut penser qu'il s'agit, dans l'esprit des Européens, de l'intégrité territoriale de la Yougoslavie, les prises de positions antérieures faisant état de la volonté de maintenir la fédération yougoslave moyennant certains aménagements démocratiques et économiques (85). Cela étant, dans la phrase suivante,

> « la C.E. et ses États membres constatent qu'en Yougoslavie toutes les parties concernées acceptent le fait qu'une nouvelle situation s'est vérifiée » (86).

Cette formulation revêt une signification particulière lorsque l'on sait que la reconnaissance du fait sécessionniste a été justifiée juridiquement par la Commission Badinter et les États européens par le constat — présenté comme neutre car conforme aux faits — que la R.F.S.Y. était en voie de dissolution (87).

Dans le contexte de l'époque, cette déclaration marquerait ainsi un tournant dans la politique européenne et témoignerait à tout le moins d'un rapport de forces au sein de la C.E. plus favorable au soutien des républiques sécessionnistes. En effet, un mois plus tard exactement, une nouvelle déclaration est élaborée qui apparaît rétrospectivement comme une ébauche de la solution préconisée par la Commission Badinter dans son avis n° 2 (88) :

> « Les négociations devraient être fondées sur les principes qu'aucune modification des frontières internes et internationales par la force n'est acceptable et que toute solution devrait garantir les droits des minorités dans chaque république » (89).

Il convient d'abord de relever que cette position est celle défendue par les républiques sécessionnistes. L'emploi du conditionnel laisse penser qu'il s'agit d'une formulation plus politique que juridique, d'un souhait et non d'une obligation. Toutefois, il paraît curieux de mettre sur le même pied, et dans la même phrase, frontières internes et frontières internationales car

(85) V. par exemple la Déclaration du 26 mars 1991, *D.A.I.*, n° 13-1er juillet 1991, p. 254 ; Déclaration du 8 juin 1991, *D.A.I.*, n° 17-1er septembre 1991, p. 332.

(86) *Bull. CE*, 7/8-1991, p. 117.

(87) V. l'avis n° 1, *op. cit.*, p. 264.

(88) *Ibid.*, p. 266.

(89) *Bull. CE*, 7/8-1991, p. 122 ; propos identiques dans la déclaration commune du 19 août 1991, *ibid.*, p. 123.

elles ne jouissent pas du même statut dans l'ordre juridique international (ni même dans les instruments non contraignants de la C.S.C.E. (90)). On peut alors se demander si cette configuration phraséologique exprime une volonté d'assimiler le respect de limites administratives à la règle non contestée du respect des frontières internationales ; en quelque sorte de lui conférer un statut de norme juridique.

Le principe de la non-modification des frontières (internes ou internationales) existant au moment des indépendances, sauf en cas d'accord contraire des États concernés, renvoie assez clairement, même si pas explicitement, à la règle de l'*uti possidetis* (91).

La solution qui s'imposera dans l'esprit des Européens et qui repose à la fois sur un constat de fait — en l'occurrence celui de la désagrégation d'un État — et la volonté de reconnaître l'indépendance de nouveaux États dans le cadre d'anciennes limites administratives sera parfaitement énoncée dans l'avis n° 2 de la Commission Badinter. La prise en compte des droits des minorités est également une exigence dont la Commission se fera le porte-parole :

> « Il est toutefois bien établi que, quelles que soient les circonstances, le droit à l'autodétermination ne peut entraîner une modification des frontières existant au moment des indépendances (*uti possidetis juris)* sauf en cas d'accord contraire de la part des États concernés » (92).

Par la suite, la formulation variera un peu, mais on peut penser que *grosso modo* la C.E. et ses États membres ne se sont plus départis de cette position de principe telle que consacrée par la Commission Badinter (93). Reste à voir si elle constitue véritablement un élément d'affermissement de la règle de l'*uti possidetis.*

B. — *Le statut des énoncés*

Le témoignage de Lord Owen, médiateur européen pour la Yougoslavie, reflète bien l'état d'esprit de la majorité des États européens à l'époque de l'éclatement du conflit. En juillet 1991, la présidence néerlandaise de la C.E. suggère aux États membres d'explorer la voie d'une modification des frontières internes qui résulterait d'un accord entre les Parties, accord qui conditionnerait la reconnaissance des indépendances. Cette solution était motivée en partie par le caractère inéquitable de la reconnaissance du droit

(90) V. *infra.*

(91) Le principe sera rappelé à plusieurs reprises, Déclaration du 7 septembre 1991, *D.A.I.*, n° 21-I[er] novembre 1991, p. 405 ; Déclaration commune du 27 août 1991, *ibid.*, p. 406 ; Déclaration commune du 19 septembre 1991, *D.A.I.*, n° 23-1[er] décembre 1991, p. 448.

(92) V. annexe

(93) V. par exemple la déclaration du 8 novembre 1991 : « Ils [la CE et ses États membres] répètent encore une fois que l'usage de la force et une politique de fait accompli visant à obtenir des modifications de frontières sont illusoires et ne seront jamais reconnues par la Communauté européenne et ses Etats membres », *Bull. CE,* 11-1991, p. 97.

à l'autodétermination pour certaines entités et pas pour d'autres (94). Elle se heurte à une fin de non-recevoir des onze autres États qui invoquent trois raisons :

— rediscuter des limites entre Républiques équivaut à ouvrir une boîte de Pandore,
— redessiner des cartes en fonction de critères ethniques est « *out of date* »,
— cette initiative se heurterait à des difficultés insurmontables étant donné l'imbrication des populations (95).

Aucun argument de type juridique n'est invoqué. Alors que dans les déclarations précitées la formulation, même si elle n'est pas des plus claire, laisse entrevoir l'application de ce qui serait considéré comme un règle de droit, ici, au contraire, il ne s'agit que considérations politiques ou morales. Bien sûr, de telles motivations peuvent être à l'origine de l'émergence d'une coutume en droit international. Mais, si une règle comme l'*uti possidetis* — qualifiée de générale et répondant elle aussi à des préoccupations politiques et morales — s'imposait à l'évidence comme le suggère la Commission Badinter, on est pour le moins surpris que les États n'y fassent pas de référence expresse.

De plus, le refus de principe de rediscuter des limites entre Républiques, avant leur reconnaissance internationale, et même dans le cadre d'une négociation et d'un accord entre les parties va plus loin que ce que recouvre la règle de l'*uti possidetis*, qui n'est qu'une présomption laissant entière la possibilité d'une modification de commun accord. Cette intransigeance a aussi surpris le négociateur européen :

> « [...] to rule out any discussion or opportunity for compromise in order to head off war was an extraordinary decision. My view has always been that to have stuck *unyieldingly* to the internal boundaries of the six republics within the former Yugoslavia [...], as being the boundaries for independent states, was a folly far greater than that of premature recognition itself » (96).

Une des conditions figurant dans les *lignes directrices pour la reconnaissance...* était liée au

> « respect de l'inviolabilité des *limites* territoriales qui ne peuvent être modifiées que par des moyens pacifiques et avec l'accord des parties concernées » (97).

On en revient à une formulation plus conforme à l'acception traditionnelle de la règle de l'*uti possidetis*. Mais, le fait d'en faire une condition pour la reconnaissance ne suffit pas en soi à conférer au principe de « l'inviolabi-

(94) David Owen, *Balkan Odyssey*, Londres, Indigo, 1996, p. 33.
(95) *Ibid.*, p. 34.
(96) *Ibid.*, nous soulignons. Cet adverbe signifie que la position européenne était inflexible, intransigeante, comme s'il s'agissait d'une règle impérative.
(97) *Bull. CE*, 12-1991, p. 128, L'emploi du terme limite et pas frontière semble indiquer qu'il s'agit des limites administratives.

lité des limites territoriales » un statut de norme coutumière du droit international. Plus simplement, il signifie que la république, pour être reconnue, doit adhérer à cette solution qui n'a de valeur que dans le cadre d'une relation bilatérale où un futur État s'engage vis-à-vis d'un autre à respecter telle ou telle norme. De plus, rien ne dit que la norme en question ressorte effectivement de l'ordre juridique international. D'autres conditions mises à la reconnaissance renvoient plutôt à des principes politiques contenus dans les instruments de la C.S.C.E. (98). La référence aux *lignes directrices* pour appuyer l'extension du principe de l'*uti possidetis* à la Yougoslavie (99) ne semble donc pas satisfaisante d'un point de vue scientifique.

Les déclarations concernant la république de Bosnie-Herzégovine témoignent elles aussi de la volonté des Européens de maintenir les républiques dans leurs frontières administratives. Le 17 février 1992, soit un peu moins de quinze jours avant le référendum sur l'indépendance de la république, et un peu moins de deux mois avant la reconnaissance, une déclaration commune exprime le soutien de la C.E. et de ses États membres aux efforts des négociateurs au sein de la conférence de paix

> « [...] afin de promouvoir un dialogue entre les parties en Bosnie-Herzégovine, visant à une solution constitutionnelle qui devra prendre en compte les préoccupations légitimes de tous les peuples concernés, *à l'intérieur des frontières inviolables de cette république* » (100).

Confrontés au problème des régions serbes de Croatie, la C.E. et ses États membres demanderont, en mai 1992, aux autorités de la R.F.Y. de s'engager à « promouvoir la conclusion d'un accord sur un statut spécial pour la Krajina, assurant le respect de l'intégrité territoriale de la Croatie » (101).

Par la suite et de manière générale, la C.E. et les États européens apporteront leur soutien aux plans de paix qui, sans exception, consacreront l'intégrité territoriale des républiques dans les limites administratives qui

(98) La pratique de la reconnaissance conditionnelle démontre que dans la plupart des cas, il s'agit pour les grandes Puissances de s'assurer que leurs intérêts ne seront pas compromis par la création du nouvel Etat, voy. par exemple L. OPPENHEIM, M.A., *International Law. A Treatise,* vol. I, 8e édition, Ed. by LAUTERPACHT, London/New York/Toronto, Longmans, Green and Co, pp. 149 ; Malcom SHAW, *International Law,* 3e édition, Grotius Publications, Cambridge University Press, 1994, p. 257 ; D.P. O'CONNEL, *International Law,* vol. I, London Stevens & Sons Limited, Dobs Ferry, New York Oceana Pub., 1965, p. 147.

(99) V. notamment l'étude relative à *l'intégrité territoriale du Québec dans l'hypothèse de l'accession à la souveraineté, op. cit.,* p. 416.

(100) *Bull. CE,* 1/2-1992, p. 120 ; le soutien à l'intégrité territoriale de la Bosnie-Herzégovine sera réitéré à de nombreuses reprises, v. par exemple, Déclaration commune du 11 avril 1992, *Bull. CE,* 4-1992, p. 87 ; *Bull. CE,* 1/2-1993, p. 103.

(101) *Bull. CE,* 5-1992, p. 113 ; *Bull. UE,* 1/2-1995, p. 117, *Bull. UE,* 5-1995, p. 58.

étaient les leurs au moment de leur indépendance (102). La formule consacrée, à partir de 1994 est la suivante :

> « Il est nécessaire que tous les États de l'ex-Yougoslavie se reconnaissent mutuellement sans tarder, *à l'intérieur de leurs frontières internationalement reconnues* » (103).

L'interprétation de ces prises de positions est pour le moins malaisée. D'un côté, la formulation impérative fait penser que les États sont liés par une obligation juridique préexistante : celle de respecter les frontières qu'elles soient internes ou externes (104). D'un autre côté, l'absence de motivation juridique quant à l'application d'un principe (105) permet de mettre en doute l'existence d'une telle obligation ou l'émergence d'une règle coutumière imposant la règle de l'*uti possidetis* de manière générale y compris pour la Yougoslavie. Ce qui apparaît par contre nettement est une pression politique intense afin que la R.F.Y. *accepte* une solution basée sur le maintien des limites internes ; ce qui diffère assurément du fait d'imposer une règle préexistante. Tout au plus pourrait-on affirmer que la position de la C.E. dans le cadre de la crise yougoslave rendrait opposable cette règle si, le cas échéant, un État membre de la C.E. devait à son tour connaître les affres de la « dissolution ».

Enfin, relevons que dans le cadre de la dissolution de l'U.R.S.S., la C.E. et ses Etats membres ont précisé que :

> « Recognition shall not be taken to imply acceptance by the European Community and its member States of the position of any of the Republics concerning territory which is the subject of a dispute between two or more Republics » (106).

Cette déclaration semble peu compatible avec le principe de l'*uti possidetis*, qui aurait supposé la transformation automatique des limites administratives en frontières internationales, sans que soit posée la question des

(102) *Bull. CE*, 1/2-1993 (Initiatives et plans de paix au sein de la Conférence internationale sur l'ex-Yougoslavie) ; *Bull. CE*, 6-1993, p. 131 (pour le plan Vance-Owen) ; Conseil Affaires générales, *Lignes directrices concernant l'ex-Yougoslavie*, (30 octobre 1995), La Documentation Française, Février 1996, numéro hors série, *Accords de paix concernsant l'ex-Yougoslavie*, p. 7. et conclusions du Conseil Affaires générales du 4 décembre 1995 (Accords de paix de Dayton), *ibid.*, p. 14.

(103) Conseil européen d'Essen, *Bull. UE*, 4-1994, p. 117 (Nous soulignons) ; v. également, *Bull. UE*, 1/2-1995, p. 117 ; *Bull. UE*, 5-1995, p. 96 ; la décision de fusion des régions serbes autoproclamées de Croatie et de Bosnie-Herzégovine sera qualifiée de nulle et non avenue, ne respectant pas l'intégrité territoriale des deux républiques, *Bull. UE*, 6-1995, p. 117, *Bull. UE*, 10-1995, p. 102.

(104) On peut également se poser des questions quant à l'utilité d'une référence au principe de l'intangibilité des frontières externes dans la mesure où aucun des protagonistes du conflit n'a formé de revendication officielle de type territorial par rapport aux Etats voisins de la Yougoslavie.

(105) Même l'avis n° 3 n'est pas expressément utilisé par les Européens pour appuyer leur position !

(106) Le texte de la déclaration est reproduit *in* « United Kingdom Materials on International Law », *B.Y.B.I.L.*, 1991, p. 561.

revendications des uns et des autres. Elle ne fait que renforcer nos doutes quant à la prétendue consolidation d'une coutume en la matière.

Il est également intéressant de constater que, dans le cadre de l'initiative européenne du « Pacte de stabilité » relatif aux problèmes de frontières et de minorités, il n'est toujours fait référence qu'aux règles classiques concernant l'inviolabilité des frontières internationales : aucune disposition ne concerne les limites internes des États (107). C'est également le cas pour la déclaration de Sofia (6-7 juillet 1996) sur les relations de bon voisinage, la stabilité, la sécurité et la coopération dans les Balkans (108). Certes, des instruments récents sur l'autonomie régionale contiennent certaines dispositions relatives à la stabilité des limites administratives mais elles n'ont cependant aucune vocation à s'appliquer en cas de sécession ou de dissolution (109). Les États européens ne semblent décidément pas prêts à s'engager de manière générale à respecter les limites internes dans tous les cas de figure, pas plus d'ailleurs qu'ils ne peuvent admettre que la sécession est légale ou que le droit à l'autodétermination (entendu comme droit à l'indépendance) est valable pour tous les peuples.

Reste à voir si dans les positions d'autres organisations qui ont eu un rôle à jouer en Yougoslavie, l'on peut trouver d'autres arguments pour étayer l'une ou l'autre thèse ou encore clarifier la position juridique des Etats européens.

III. — C.S.C.E/O.S.C.E.

Dès le début de la crise, la C.S.C.E s'est mobilisée pour trouver une solution permettant de mettre un terme au conflit. Ses prises de positions, autant que le rappel par les États participants des principes figurant dans les instruments qu'elle a élaborés, sont à ce titre dignes d'intérêt (A). Elles doivent néanmoins être interprétées à la lumière de la mission particulière et des compétences de cette organisation (B).

A. — *L'évolution de la position de la C.S.C.E./O.S.C.E.*

En août 1991, une série de mesures sont adoptées par les 35 États membres de la Conférence lors d'une réunion du comité de crise à Prague. Au cours de cette réunion, un désaccord se fait jour particulièrement sur le problème des frontières internes. Les Douze souhaitaient en effet qu'une déclaration mentionne précisément que le principe de l'intangibilité valant

(107) *D.A.I.*, n° 10-15 mai 1995, pp. 283 et s.
(108) *D.A.I.*, n° 18-15 septembre 1996, p. 731.
(109) Nicolas LEVRAT, article précité.

pour les frontières étatiques s'applique aux frontières internes. Une telle extension n'est pas acceptée par les autres États comme le démontre l'abandon de ce « principe » dans la résolution finale (110).

La suite des événements va néanmoins témoigner d'une évolution en cette matière. Certains auteurs ont en effet soutenu la thèse de l'application de l'*uti possidetis* en se basant notamment sur la position de la C.S.CE. (111). C'est la déclaration du 3 septembre 1991 (112)qui servira de point d'appui à réflexion ou, plus exactement, la référence à cette déclaration dans la résolution 713 du Conseil de sécurité (113).

Que dit exactement cette fameuse déclaration ?

> « Soulignant qu'aucune conquête ou modification territoriale réalisée par la violence en Yougoslavie n'est acceptable » (114).

Le choix de termes comme « violence » pluyôt que « force », dénote une prise de position politique plus que juridique ; contrairement à ce qui est suggéré par d'autres formulations plus juridiques qui affirment que le *recours à la force* contre les frontières internes et externes est inacceptable (115). Cette phrase est au demeurant extraite d'une déclaration sur *le cessez-le-feu en Yougoslavie*. Dans ce contexte particulier, les Etats ou organisations qui sont amenés à intervenir dans un conflit peuvent prendre des dispositions ou des décisions qu'ils jugent opportunes pour ramener la paix (116). Ils se comportent nullement en juges chargés d'appliquer le droit existant.

Les prises de positions subséquentes semblent toutefois apporter des arguments à la doctrine majoritaire. Lors de la réunion du Comité de crise du 10 octobre 1991, un accord de principe est trouvé autour d'une formule qui exprime le refus de reconnaître les changements de frontières externes et internes qui seront le fruit d'un recours à la force (117). Ce glissement s'explique entre autres par un accord de principe intervenu entre les Européens, les Etats-Unis et l'U.R.S.S., comme le montre clairement leur déclaration commune à La Haye aux termes de laquelle ils rejettent l'utilisation

(110) *SWB*, EE/1151, 15 aôut 1991, A/1-2.

(111) Par exemple, Patrick DAILLIER, Alain PELLET, (Nguyen QUOC DINH), *Droit international public, op. cit.*, p. 463 ; Thomas M. FRANCK, Rosalyn HIGGINS, Alain PELLET, Malcom N. SHAW, Christian TOUMUSCHAT, *l'intégrité territoriale du Québec dans l'hypothèse de l'accession à la souveraineté, op. cit.*, p. 416.

(112) Comité des hauts fonctionnaires, Déclaration sur le cessez-le-feu en Yougoslavie, Prague, 3 septembre 1991, deuxième réunion suplémentaire, Journal n° 1, PR-039, Annexe.

(113) Une référence directe à la déclaration avec une source complète est introuvable dans la littérature sur le sujet !

(114) C.S.C.E., deuxième réunion supplémentaire du Comité des hauts fonctionnaires, Prague, 1991, *Journal n° 1*, p. 1.

(115) V. *supra*.

(116) V. *infra* point B., not. la remarque relative aux dispositions de La Valette.

(117) *SWB*, EE/1200, 11 octobre 1991, B/8.

de la force pour modifier les frontières existantes qu'elles soient internes ou externes (118).

Deux semaines plus tard, à l'issue d'une rencontre entre J. Delors, R. Lubbers et G. Bush, une déclaration commune est rendue publique qui exprime le soutien de la C.E. et des E.U. aux normes de la C.S.C.E dont

> « le respect de toutes les frontières existantes tant internes qu'externes, et l'entente de les changer par des moyens pacifiques uniquement et avec l'accord des parties concernées » (119).

Ce type de prise de position semble postuler qu'il existe bel et bien une règle qui impose le respect des limites existantes quelle que soit leur nature et leur fonction.

B. — *Le poids relatif des positions C.S.C.E/O.S.C.E.*

D'un point de vue strictement légaliste, il faut bien se souvenir que les instruments de la C.S.C.E/O.S.C.E. et les principes qui y sont contenus sont, en vertu d'un accord exprès entre les États participants, différents par nature des règles du droit international telles que contenues par exemple dans la Charte de l'O.N.U. à laquelle ils se réfèrent abondamment. Certains principes politiques recoupent des situations régies par des règles du droit des gens (interdiction du recours à la force, respect de la souveraineté, non-intervention dans les affaires intérieures, etc.), d'autres pas (comme par exemple le respect de l'État de droit dans la Charte de Paris) (120). En d'autres termes, s'il n'existait pas à l'époque de l'éclatement de la Yougoslavie de règle imposant le respect des limites internes qui soit opposable aux États concernés, la C.S.C.E. n'avait pas le pouvoir, ni les moyens de l'imposer. Tout ce qu'elle aurait pu faire c'est éventuellement intégrer un principe de nature politique aux instruments élaborés ultérieurement. Or, il n'en est rien. Depuis 1991, le principe de référence en matière de frontières reste celui qui figure dans l'Acte final d'Helsinki :

> « Ils [les États] considèrent que leurs *frontières* peuvent être modifiées, conformément au droit international, par des moyens pacifiques, et par voie d'accord » (121).

Un autre élément confirme la difficulté de tirer des conclusions quant à l'émergence d'une coutume en cette matière ; il est contenu dans le document de La Valette (8 février 1991). Dans la partie portant sur les principes pour le règlement des différends, il est prévu que les parties :

(118) La Haye, 18 octobre 1991, *SWB*, EE/1208, 21 octobre 1991, B/10.
(119) Déclaration du 9 novembre 1991, *Bull. CE*, 11-1991, p. 99.
(120) V. les références *in* Barbara DELCOURT et Olivier CORTEN, *(Ex)-Yougoslavie ...*, *op. cit.*, p. 167.
(121) *Acte final d'Helsinki*, 1er août 1975, principe 1 (Nous soulignons).

« *c*) S'efforceront, par tous les moyens appropriés, de prendre des dispositions permettant de maintenir de bonnes relations entre eux, notamment le cas échéant, en adoptant des mesures provisoires *qui ne préjugent pas leur position juridique dans le différend* » (122).

Si l'on peut présumer que les États ont voulu respecter ce principe, il devient extrêmement aléatoire de se servir des déclarations mentionnées ci-dessus et relatives à l'intangibilité des frontières internes pour conclure à l'émergence d'une obligation internationale. En effet, on peut estimer que les États participants à la C.S.C.E. ont considéré que, dans le cas particulier de la Yougoslavie, l'intangibilité des frontières internes était une condition du règlement *politique* de la crise, un « moyen approprié » pour y mettre un terme. Dès lors, affirmer sans ambage que cette position confirme une *opinio juris* en faveur de l'applicabilité de l'*uti possidetis* nous semble excessif.

IV. — L'Organisation des Nations Unies

Appelée à la rescousse par les États européens et la Yougoslavie (123), l'organisation a dû cogérer une situation de guerre civile complexe dans laquelle les principaux protagonistes (Yougoslavie, républiques sécessionnistes et États tiers) avaient d'ores et déjà pris des décisions apparemment irrévocables. Elle a dû prendre en considération ces contraintes, les rapports de forces au sein du Conseil de sécurité, la concurrence avec d'autres organisations (C.E. et C.S.C.E., OTAN), etc. Il en a résulté une impression de chaos et d'impuissance qui a sérieusement entamé l'optimisme des idéalistes de l'après-guerre froide. Cependant, et pour ce qui concerne le problème particulier des frontières de la Yougoslavie, une certaine cohérence peut être relevée au sein de ses organes (Conseil de sécurité, Assemblée générale et Secrétaire général). Cette unanimité autour de la solution de la transformation des frontières internes de la Yougoslavie en frontières internationales a renforcé une partie de la doctrine dans sa conviction que l'*uti possidetis* constitue bel et bien une règle d'application générale en cas d'accession à l'indépendance.

Pour confirmer ou infirmer cette proposition, une étude des résolutions, procès-verbaux et rapports s'avère indispensable. Le résultat de ce dépouil-

(122) C.S.C.E, *Principes pour le règlement des différends et dispositions relatives à une procédure CSCE pour le règlement des différends*, La Valette, 8 février 1991, (Nous soulignons).

(123) Pour des raisons bien différentes : les premiers afin de renforcer le caractère coercitif des sanctions à l'encontre de la Yougoslavie ; cette dernière espérant quant à elle que le traitement de la guerre civile par l'ONU serait moins partial et plus respectueux de sa souveraineté ; concernant la gestion par l'ONU, v. par exemple Mark Weller, « The International Response to the Dissolution of the SFRY », *A.J.I.L.*, July 1992, vol. 86, n° 3, pp. 577 et s. ; Olivier Paye et Eric Remacle, « Ex-Yougoslavie, l'Union européenne et les organisations internationales à l'épreuve », *La défense en Europe*, Sld de Patrice Buffotot, Paris, La Documentation Française.

lement sera d'abord présenté (A). Ensuite, le cas particulier du déploiement des casques bleus en Croatie sera examiné en raison des discussions relatives aux frontières du nouvel Etat croate auquel il a donné lieu (B). Ces approches aboutissent une nouvelle fois à relativiser la portée du « discours » censé confirmer l'applicabilité générale de la règle de l'*uti possidetis*.

A. — *L'analyse du « discours » des principaux organes des Nations Unies*

i) *Les résolutions du Conseil de sécurité*

La première résolution du Conseil de sécurité concernant la crise yougoslave date du 25 septembre 1991, et contient essentiellement une décision relative à l'imposition d'un embargo sur le matériel militaire à destination de la Yougoslavie. On trouve cependant dans les considérants, une référence à une déclaration de la C.S.C.E. du 3 septembre de la même année

> « selon laquelle aucun gain ou changement territorial réalisé par la force (*sic*) à l'intérieur de la Yougoslavie n'est acceptable » (124).

Peut-on interpréter ce passage comme une consécration du principe de l'*uti possidetis* ?

Il faut d'abord remarquer que le Conseil se contente de « prendre note » et ne « fait pas sienne » cette prise de position de la C.S.CE. ; en outre, la référence qui y est faite figure dans le préambule de la résolution. De plus, le rôle du Conseil de sécurité n'est pas spécifiquement de dire le droit, ou d'attribuer des territoires mais avant tout de maintenir la paix et la sécurité internationales (125). S'il juge que le recours à la force à l'intérieur d'un État visant à modifier des limites existantes a des répercussions telles qu'il menace effectivement la paix et la sécurité de la région, on ne peut en déduire *ipso facto*, l'existence d'une règle imposant le respect des limites internes en cas d'accession à l'indépendance.

Le texte de ces résolutions est néanmoins important puisqu'il peut servir, dans certaines circonstances, à dégager une *opinio juris* à partir de l'attitude des États au moment du vote. Le P.V. de la réunion au cours de

(124) Rés. 713, il faut relever que cette formulation n'est pas tout à fait celle de la déclaration originale, comp. *supra*.

(125) Voy. à ce sujet l'étude particulière de Maurice MENDELSON et Susan HULTON, « les décisions de la Commission des Nations Unies de démarcation de la frontière entre l'Iraq et le Koweit », *A.F.D.I.*, 1993, pp. 178 et s. ainsi que les réflexions de Pierre-Marie DUPUY, « Observations sur la pratique récente des 'sanctions' de l'illicite », *R.G.D.I.P.*, 1983, p. 529 ; concernant le débat théorique sur ce point, voy. Barbara DELCOURT et Olivier CORTEN, *(Ex-)Yougoslavie : droit international, politique et idéologies, op. cit.*, pp. 58-61.

laquelle a été la résolution ne fournit aucun élément probant qui précise ou qui permette d'interpréter ce passage dans ce sens (126).

Les résolutions suivantes contenant une référence aux frontières sont postérieures à la proclamation de la nouvelle Constitution yougoslave qui, on l'a vu, peut être interprétée comme un *accord* général portant sur l'intégrité territoriale des ex-républiques yougoslaves (127). On peut dès lors estimer que le Conseil de sécurité a simplement pris acte de la position yougoslave et en tire des conséquences logiques en rappelant à de nombreuses reprises la nécessité de respecter l'intégrité territoriale de la Bosnie-Herzégovine ou le caractère inacceptable du recours à la force pour modifier les frontières existantes (128).

Dans la résolution 787 du 16 novembre 1992, le Conseil demande à toutes les parties bosniaques de prendre en considération le projet de Constitution qui prévoit dans son article IA que la « Bosnie-Herzégovine est un Etat décentralisé dans ses frontières internationales actuelles (celles-ci correspondant aux anciennes limites administratives de la Yougoslavie) » afin de parvenir à un règlement politique de la crise (129). Outre le fait que le Conseil renvoie à un *projet* de Constitution, il s'agit dans ce cas d'une demande exprimée à l'intention de « parties » qui n'ont pas le statut d'Etat et non d'une injonction visant à faire respecter une règle particulière.

Pour ce qui concerne précisément le problème de la transformation des limites administratives en frontières internationales, les procès-verbaux ne fournissent pas vraiment d'autres éléments probants en faveur de la thèse défendue par certains Etats européens. La plupart des Etats n'abordent simplement pas cette question en termes d'application ou non de la règle de l'*uti possidetis,* Ils se contentent de rappeler la nécessité de respecter l'intégrité territoriale des républiques, en particulier de la Bosnie-Herzégovine (130) ; point sur lequel la R.F.Y. a marqué son accord (131).

ii) *Les résolutions de l'Assemblée générale*

La première résolution sur la situation en Bosnie-Herzégovine, adoptée le 25 août 1992, exprime le « rejet de toute tentative visant à modifier les

(126) S/PV. 3009, 25 septembre 1991 ; les déclarations des représentants belge et britannique n'ajoutent rien à la teneur des déclarations déjà prises dans le cadre de la CE, n° 65 et n° 71 ; la déclaration du représentant autrichien renvoie également à l'interdiction du changement par la force des frontières entre les républiques yougoslaves, n° 23 ; les autres Etats se prononcent sur le respect d'autres principes comme celui de la non-intervention dans les affaires intérieures ou le règlement pacifique des différends.

(127) V. *Supra,* pour les accords particuliers.

(128) V. not. Rés. 752 du 15 mai 1992 ; Rés. 757 du 30 mai 1992, etc. Quelque 32 résolutions font référence à l'intégrité territoriale de la Bosnie-Herzégovine.

(129) S/24795, annexe VII.

(130) V. par exemple S/PV 3137, 16 novembre 1992, pt. 66.

(131) *Ibid.*, pt. 67.

frontières de la république ». A cette date, l'État central (la R.F.Y.) a abandonné ses revendications territoriales vis-à-vis de la Bosnie-Herzégovine. Il n'est dès lors pas étonnant qu'aucune référence précise ne soit faite à l'application de l'*uti possidetis* à la crise yougoslave. Ce que l'on trouve par contre, c'est un rappel incessant du droit de cette république à voir respecter sa souveraineté, son intégrité territoriale, son indépendance politique, règles essentielles du droit international (132).

D'autres résolutions reprennent l'expression des Européens de « reconnaissance dans les frontières internationalement reconnues » (133) ; ce qui peut simplement être interprété comme une acceptation de la solution politique qui a été imposée par les États européens et plus encore par les États-Unis : le respect des frontières internes de l'ex-Yougoslavie.

*
* *

Aucune position claire par rapport à la règle de l'*uti possidetis* ne ressort de l'analyse de ce matériau. Il en est ainsi à la fois en raison du rôle spécifique du Conseil de sécurité en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales et, du fait de l'acceptation par l'État central d'une solution garantissant le maintien du *statu quo* territorial pour les républiques. Enfin, tirer du rappel incessant de la nécessité de respecter l'intégrité territoriale des républiques la preuve de l'applicabilité de l'*uti posssidetis* témoigne d'une assimilation de ces deux principes. Cette confusion a été critiquée à juste titre : le respect de l'intégrité territoriale est une norme de droit international qui découle de l'art. 2 § 4 de la Charte et protège le territoire de tous les États membres des Nations Unies ; l'*uti possidetis* est une norme particulière qui postule qu'un nouvel État hérite des frontières imposées par le colonisateur, ce qui n'est assurément pas la même chose (134).

B. — *Analyse à partir des problèmes particuliers liés au déploiement de casques bleus en Croatie*

Les discussions qui ont entouré le déploiement de casques bleus en Croatie et les résolutions qui l'ont organisé témoignent d'une certaine ambiguïté au sein de l'Organisation quant au problème posé par la transformation des frontières internes en frontières internationales.

Dans un premier temps, et avant même la reconnaissance de l'indépendance de la Croatie, l'envoyé spécial des Nations Unies, Cyrus Vance, a ras-

(132) Rés. 46/242 du 25 août 1992 ; Rés. 47/121 du 18 décembre 1992 ; Rés. 48/188 du 20 décembre 1993, Rés. 49/10 du 8 novembre 1994, Rés. 51/203 du 17 décembre 1996.

(133) Par exemple, Rés. 51/203, du 17 décembre 1996.

(134) Rosalyn HIGGINS, « Modern Tribalism and the Right to Secession. Comments », *Peoples and Minorities in international Law, op. cit.*, p. 34.

suré les autorités croates en leur affirmant qu'il n'était pas question de rediscuter des frontières avant de trouver une solution politique au conflit (135). Celles-ci considéraient qu'une opération de maintien de la paix devait avant tout protéger la souveraineté de la république dans ses frontières (136). Par contre, les autorités fédérales et le président serbe voyaient dans cette opération un moyen de « protéger » les Serbes de Croatie, une solution provisoire qui ne préjugeait en rien du fond (137). C'est finalement la position qui sera celle du Sous-secrétaire général M. Goulding. Le principe selon lequel l'opération de maintien de la paix des Nations Unies ne peut induire une quelconque solution politique sera finalement acquis :

> « A United Nations peace-keeping operation in Yugoslavia would be an interim arrangement to create the conditions of peace and security required for the negociation of an overall settlement of the Yugoslav crisis. *It would not prejudge the outcome of such negociations* » (138).

La reconnaissance internationale de la Croatie n'a pas modifié cette position, comme le montre le rapport du Secrétaire général du 4 février 1992 (139). L'admission de la Croatie aux Nations Unies a fait l'objet d'un rapport du comité d'admission qui ne contient aucun commentaire relatif aux frontières de l'État croate (140). Dans un rapport daté du 15 mai 1993 relatif à la FORPRONU, le Secrétaire général rappelle le principe établi par la Conférence de paix pour la Yougoslavie en octobre 1991 selon lequel il ne peut y avoir de changement unilatéral de frontières. Il poursuit cependant en affirmant :

> « In theory, therefore, the possibility existed that the problem between the Republic of Croatia and the Serb population living in UNPA's and the pink zones could be settled by an *agreed* adjustement of frontiers. During the negociation of the Peace-keeping Plan, however, it was repeatdly emphasized to the local Serb leadership in what were to become UNPA's that, in practice,

(135) *SWB*, EE/1243, 20 novembre 1991, C1/2.

(136) *SWB*, EE/1246, 4 décembre 1991, C1/1 ; *SWB*, EE/1273, 9 janvier 1992, C1/4, *SWB*, EE/1302, 12 février 1992, C1/2.

(137) *SWB*, EE/1273, 9 janvier 1992, C1/4, Milosevic rappelle à C. Vance que la république de Serbie n'a aucune prétention territoriale mais, qu'en tout état de cause, la limite entre la Serbie et la Croatie est bien une limite interne et pas une frontière internationale ; c'est dans cet esprit qu'il s'est engagé à ne pas modifier par la force et de manière unilatérale les frontières internes et externes, voy. Rapport du Secrétaire général, S/23169, 25 octobre 1991, pt. 28.

(138) Rapport du Secrétaire général, S/23280, 11 décembre 1991, Annexe III « Principes généraux », pt. 1 ; les casques bleus n'ont pas pour mission à ce moment là de protéger la souveraineté croate, *ibid.*, pt. 10-20.

(139) S/23153, pt. 9, il est même prévu que les lois de la république croate ne pourront sortir leurs effets dans les zones protégées par les Nations Unies et que ses institutions n'y seraient pas compétentes tant qu'un règlement politique n'était pas obtenu. Un des représentants de la communauté serbe M. Babic n'aura de cesse de répéter aux envoyés des N.U. que l'accord sur le déploiement des casques bleus sera toujours conditonné par cette attitude de « neutralité », *ibid.*, pt. 12 ; v. aussi S/23592 du 15 février 1992, pt. 4-5, mais le pt. 18 rappelle que les frontières internes ne peuvent être modifiées par la force.

(140) S/23935, 15 mai 1992, la même remarque peut être formulée à propos de l'admission de la Bosnie-Herzégovine, S/23974, 20 mai 1992.

the only basis for a settlement was their acceptance of Croatian sovereignty in return for guarantees of their minority rights » (141).

Voilà assurément un point de vue qui s'inscrit clairement à l'encontre de l'idée selon laquelle l'*uti possidetis* s'appliquerait dans une situation de ce type : la seule règle applicable renvoie à l'accord des Parties et non à la frontière administrative entre la Croatie et la Serbie. Simplement, la solution du maintien de la limite interne s'est imposée dans le cadre d'un rapport de forces favorable aux thèses des républiques sécessionnistes.

C'est encore un rapport de forces favorable à la Croatie qui va permettre au président Tudjman, à l'occasion de discussions sur le renouvellement du mandat de la FORPRONU, d'exiger que l'on précise clairement que ces territoires sous protection des Nations Unies font partie intégrante de la Croatie (142). Il obtiendra gain de cause en mars 95 avec la mise sur pied de l'O.N.U.R.C., à l'occasion de laquelle tout ambiguïté est levée : l'O.N.U. admet définitivement que les territoires sous contrôle des Serbes de Croatie doivent rester dans le giron de cette république (143).

Cela étant, il est également fait référence au plan de paix du groupe des 4 (États-Unis, Russie, Union européenne, Nations Unies) chargé plus particulièrement du dossier des Serbes de Croatie. La solution politique qui s'est imposée repose là encore sur l'accord de toutes les parties pour reconnaître la souveraineté de la Croatie sur ces territoires. Un exemple de plus qui montre l'importance du consentement à une solution politique particulière, solution qui n'est pas motivée par la volonté de respecter une règle régissant spécifiquement ce type de situation et qui ne pourrait donc servir pour confirmer le caractère général de la règle de l'*uti possidetis* et, partant, son opposabilité à la Yougoslavie au moment de l'éclatement de la Fédération. Tout au plus, pourrait-on suggérer que l'action de l'O.N.U. dans le conflit yougoslave en imposant dans les faits un *statu quo* territorial contribuera peut-être pour l'avenir à l'émergence d'une coutume. Mais il semble prématuré d'affirmer qu'elle existe d'ores et déjà.

*
* *

Conclusion générale

Le cas yougoslave reflète à lui seul toute la problématique relative à l'émergence d'une règle coutumière dans un contexte où les contradictions

(141) S/25777, 15 mai 1993, pt. 4.

(142) Barbara Delcourt et Eric Remacle, « La guerre en ex-Yougoslavie : l'Europe : véritable acteur ou simple figurant ? », *La défense en Europe,* Sld de Patrice Buffotot, Les Etudes de la Documentation française, Paris, 1997, pp. 273-274.

(143) V. Rés. 981 du 31 mars 1995.

et les tensions restent vives. Si un principe particulier s'impose dans un contexte donné avec une telle détermination, peut-on en conclure qu'il s'agit d'une règle de droit ? Dans ce cas, à qui est-elle opposable et à quelles conditions ?

Les réponses à ces questions, comme on l'a indiqué dans l'introduction, sont déterminées par l'adoption d'une démarche particulière que l'on peut qualifier d'empirique et de positiviste. Elles n'ont donc de valeur que dans un cadre méthodologique spécifique auquel on peut adhérer ou non. Car, bien entendu, ce type de démarche n'est pas idéologiquement neutre :

— elle implique le rejet d'une vision idéaliste du droit qui, dans le cas d'espèce, a abouti à la conviction que l'*uti possidetis* devait s'appliquer car il était juste et bon qu'il en soit ainsi, indépendamment de l'expression du consentement de l'État yougoslave ;
— elle se base donc sur une conception traditionnelle du droit international comme ordre juridique émanant de la volonté d'États égaux et souverains (du moins formellement), et s'oppose par conséquent à ce qu'une règle s'impose par la seule volonté des États les plus puissants ;
— politiquement, elle nourrit la plus grande suspicion à l'égard de mouvements nationalistes et sécessionnistes qui profiteraient de la généralisation de la règle de l'*uti possidetis* pour obtenir des droits territoriaux qu'ils ne possèdent pas.

Ces précisions étant faites, nous pouvons livrer la conclusion sur laquelle cette démarche empirique débouche : les interprétations du discours des organisations internationales et des États ne permettent pas de conclure avec assurance qu'ils ont unanimement et de manière non ambiguë entendu consacrer l'*uti possidetis* en-dehors des situations de décolonisation. Quand bien même l'auraient-ils souhaité, rien n'obligeait l'État yougoslave à admettre cette solution juridique. Seul un consentement — même tacite — était susceptible de l'engager sur le plan international. Encore faut-il préciser que si consentement il y eut, il ne visait pas expressément la règle en question mais une solution politique particulière. Il apparaît par conséquent extrêmement aléatoire de s'appuyer sur le précédent yougoslave pour conclure à l'applicabilité générale de la règle de l'*uti possidetis* en cas d'indépendance.