

# INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION

## NEW DELHI CONFERENCE 2002

### COMMITTEE ON ASPECTS OF THE LAW OF STATE SUCCESSION

#### RAPPORT FINAL SUR LA SUCCESSION EN MATIERE DE TRAITES

*Members of the Committee:*

Professor Gerhard Hafner (Austria): *Chair*  
Professor Wladyslaw Czaplinski (Poland): *Co-Rapporteur*  
Professor Marcelo Kohen (Argentina): *Co-Rapporteur*

Professor Vladimir-Duro Degan (Croatia)  
*Alternate:* Professor Nina Vajic  
Professor Kaj Hober (Sweden)  
Mr AN Jayaram (India)  
Professor M H Mendelson (UK)  
Professor Vaclav Mikulka  
Professor Rein Mullerson (Estonia)  
Konstantin Obradovic (Yugoslavia)

Professor Stefan Oeter (Germany)  
*Alternate:* Professor Dietrich Rauschnig  
Dr O M Ribbelink (Netherlands)  
Professor Theodor Schweisfurth (Germany)  
Professor Mirjam Skrk (Slovenia)  
Professor Brigitte Stern (France)  
Professor Renata Szafarz (Poland)  
Sir Arthur Watts (UK)

#### INTRODUCTION

##### A. Le mandat du Comité

Le Comité sur la succession d'Etats a été créé en avril 1994 avec le mandat suivant :

The Committee is to review, against the background of earlier work of the ILA on the subject of State succession, the following matters :

- (1) the extent to which the United Nations Conventions on State Succession of 1978 and 1983 have contributed to the development of international law, having specific regard to State practice since the conclusion of those Conventions ;
- (2) the subject of State succession with respect to nationality, with a view to commenting on and interacting with the International Law Commission in its work on that topic ;
- (3) the distinction between State continuity and State succession, with a view to producing a statement of applicable principles.

Depuis sa création le Comité s'est réuni deux fois à Paris, une première fois les 11 et 12 mars 1995, une deuxième fois le 25 mai 1996, ensuite à Gdansk le 30 novembre 1998 et – pour la réunion informelle – à Paris le 1 avril 2000. La version finale du rapport a été élaborée pendant une réunion à Vienne les 2 et 3 mars 2001.

##### B. Approche méthodologique et difficultés rencontrées

Dans la mesure où à l'époque de la constitution du Comité les deux conventions de codification la Convention du 8 avril 1978 sur la succession d'Etats en matière de traités et la Convention du 8 avril 1983 sur la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat ne sont pas entrées en vigueur, l'examen de la pratique des Etats était de toute première importance pour la détermination du droit positif. C'est donc sur l'examen de la pratique des Etats que s'est penché en priorité ce Comité : de causes pratiques l'analyse concentre sur la pratique relative aux successions d'Etats à l'Europe Centrale et Orientale, l'URSS inclus.

Le Comité a également décidé de procéder méthodiquement et donc d'étudier le problème progressivement : la première étape est ainsi consacrée à l'étude de la succession d'Etats en matière de traités multilatéraux (y compris de traités fondateurs d'organisations internationales et traités conclus dans le cadre d'organisations internationales restreintes comme cas spéciaux) et bilatéraux:

Ce rapport est fondé sur les données disponibles qui sont incomplètes. Malgré l'effort de rassemblement des informations assez considérable qui a été effectué, il a été impossible de cerner la totalité des cas, dans la mesure

où le processus est encore largement en cours. Finalement, il faut prendre en considération la position des Etats nouveaux nés envers les phénomènes successoraux ; ces Etats n'étant bien préparés à la confrontation avec des processus très complex. Il faut alors être prudent dans l'évaluation des actes commis par ces Etats.

### C. Définitions

La notion de "succession d'Etats" est définie dans la Partie I (articles de 1 à 14) de la Convention adoptée à Vienne le 23 août 1978, sur la succession d'Etats en matière de traités (ci-après dénommée "Convention"), contenant les dispositions générales. Le point 1. (b) de l'article 2 dispose: la succession d'Etats est la "substitution d'un Etat à un autre dans la responsabilité des relations internationales d'un territoire".

Pour clarifier l'analyse, il convient de distinguer la succession, ainsi définie, de la continuation.

En effet, en cas de continuation, l'Etat est considéré comme une entité juridique persévérant dans son être (même si certains de ses éléments constitutifs ont subi des modifications). Bien qu'il soit intéressant de noter qu'on ne parle de continuité que lorsque quelque chose change, dans ce cas précis, nous pouvons parler d'"identité".

Par contre, la succession d'Etats s'entend de la substitution d'un Etat à un autre, ce qui implique donc une certaine discontinuité.

Cependant, même s'il existe bel et bien une définition de la succession d'Etats, la succession d'Etats reste un phénomène difficile à cerner.<sup>1</sup>

### E. La succession d'Etats : un phénomène politique.

L'évaluation de la succession d'Etats est laissée aux Etats tiers, notamment par la reconnaissance, soit de l'Etat (en cas de succession), soit du gouvernement (en cas d'identité). Le problème est que la reconnaissance est influencée par des considérations politiques ou idéologiques. Les phénomènes de création et d'extinction des Etats sont provoqués par des processus politiques et sociaux échappant aux règles de droit. Il est évident que la reconnaissance reste subjective.

Voici donc des considérations préliminaires peu encourageantes. Nous l'avons vu, le phénomène de la succession d'Etats reste un phénomène complexe, difficilement cerné juridiquement, et comme le remarque M. Koskenniemi et M. Lehto, "les précédents reflètent des situations politiques idiosyncratiques et ne se prêtent eux-mêmes que difficilement à la généralisation" (Doc.18, p. 182). D. P. O'Connell déclare ainsi que "the creation of universally applicable rules to all types of succession of States known in history is a task impossible to fulfil". Les autres autorités ont aussi souligné la complexité et difficultés de la succession d'Etats : « State succession is an area of great uncertainty and controversy » (I.Brownlie) ; Die Lehre der Staatennachfolge bildet den umstrittensten Teil des Völkerrechts » (A.Verdross/B.Simma). Pourtant les Etats se sont risqués à poser un cadre juridique afin de faire face à ces événements "graves" qui, dans chaque cas, modifient la configuration des relations internationales et menacent donc la stabilité des relations interétatiques.

## I. LES DONNEES DU PROBLEME DE LA SUCCESSION D'ETATS

### **PARTIE I. RAPPEL DE LA PRATIQUE ANCIENNE CONCERNANT LA SUCCESSION D'ETATS EN MATIERE DES TRAITES.<sup>2</sup>**

#### **1.1. La cession territoriale**

La cession est un accord international par lequel un Etat renonce volontairement a ses titres sur une partie de son territoire au profit d'un autre Etat.

Dans le cas d'une cession territoriale, la pratique internationale est unanime. **Le principe généralement appliqué est celui de la « variabilité des limites territoriales de l'application des traités ».** Lorsqu'un changement de souveraineté se produit sur un territoire, à partir de la date de la succession, les traités de l'Etat prédécesseur cessent de s'appliquer au territoire concerné, tandis que ceux de l'Etat successeur entrent en vigueur à son égard.

#### **1.2. La dissolution d'Etat**

<sup>1</sup> Les critères de succession, identité et continuité d'Etats constitueront l'objet des travaux futurs du Comité.

<sup>2</sup> Le rapport se réfère à la pratique ancienne d'une manière très brève, uniquement afin de démontrer les éléments le plus important, comme cette pratique a été considérée dans le cadre des travaux préparatoires à la Convention de Vienne de 1978. On a donc décidé de supprimer les références qui seront ajoutées dans une version finale du rapport à publier.

On parle de la dissolution de l'Etat si cet Etat éclate en deux ou plusieurs Etats nouveaux, donc aucun ne peut réclamer son identité avec l'Etat préexistant.

Il ressort du répertoire de la pratique internationale établi par le secrétariat général de l'ONU sur lequel s'est basée la CDI pour son *commentaire*, que les cas de dissolution d'Etat ont concerné exclusivement des Etats fédéraux. **Une règle générale adoptée est difficile à préciser mais il y a une certaine tendance vers la continuité des traités.**

### 1.3. La sécession

On définit la sécession comme la séparation d'une partie de territoire d'un Etat préexistant qui laisse subsister celui-ci. La séparation d'habitude a lieu par force, comme résultat d'un mouvement séparatiste de la partie de population de l'Etat prédécesseur.

On peut donc conclure que **pour les cas de sécession il ressort de la pratique internationale que le principe de la continuité des traités internationaux conclus par l'Etat prédécesseur est rejeté.**

### 1.4. L'unification d'Etats

L'unification des Etats signifie qu'un Etat nouveau est né de la fusion des deux ou plusieurs Etats préexistants sur la base d'un accord international. Selon la CDI, l'unification d'Etats comprend l'incorporation d'une part, et l'unification d'Etats d'autre part.

Il ressort de la pratique dans ces situations d'incorporation que les traités des Etats incorporés deviennent caducs. La doctrine est plus nuancée et suggère et souligne que pour les accords politiques, l'incorporation emporte leur caducité tandis que pour les accords commerciaux et d'extradition la situation n'est pas claire car ils contiennent des éléments politiques et peuvent devenir caduc ou être maintenu.

Concernant l'unification d'Etats, il ressort de la pratique internationale qu'elle est traitée de manière différente. Les pratiques et les auteurs sont généralement unanimes sur le fait que les traités à caractère non politique restent en vigueur après l'unification mais que leur application peut être limitée à un des composants du nouvel Etat.

## 1. LA CONVENTION DE 1978 SUR LA SUCCESSION D'ETATS EN MATIERE DE TRAITES.

Le préambule de la Convention se réfère à l'esprit des dispositions de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 et aux "règles du droit international coutumier" qui sont incorporées dans la Convention de Vienne. La réglementation de la succession d'Etats en matière de traités s'intègre dans le cadre de la réglementation générale du droit des traités, mais la première complète également la deuxième car elle régit aussi l'effet exercé par des changements territoriaux sur la validité des traités. Comme le remarque H. Bokor Szegő (Doc. 1, p. 100), "l'intention fondamentale de la convention est claire : les changements territoriaux ne doivent pas toucher à la stabilité des rapports contractuels".

### A. Les quatre types de succession.

La Convention distingue quatre types de succession d'Etats :

- a) une partie du territoire d'un Etat devient partie d'un autre Etat (Partie II, article 15).
- b) le cas d'un Etat nouvellement indépendant (c'est-à-dire "d'un Etat successeur dont le territoire immédiatement avant la date de la succession d'Etats était un territoire dépendant dont l'Etat prédécesseur avait la responsabilité des relations internationales) (Partie III, articles 16 à 30).
- c) deux ou plusieurs Etats s'unissent (Partie IV, articles 31 à 33).
- d) un Etat se sépare en deux ou plusieurs parties, ou bien une partie d'un Etat se détache (Partie IV, articles 34 à 38).

Ad a. une partie du territoire d'un Etat devient partie d'un autre Etat.

- Principe appliqué :

La Convention applique le principe de la "variabilité des limites territoriales de l'application des traités". En passant du territoire d'un Etat donné à l'Etat successeur, les traités de l'Etat prédécesseur continuent à exister avec

un territoire diminué, cessent d'être en vigueur à l'égard du territoire en question, en même temps les traités de l'Etat successeur entrent en vigueur.

- Analyse :

L'article 15 de la Convention dispose :

"a) les traités de l'Etat prédécesseur cessent d'être en vigueur à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats à compter de la date de la succession d'Etats;

b) les traités de l'Etat successeur sont en vigueur à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'Etat, à compter de la date de la succession d'Etats, à moins qu'il ne ressorte du traité ou qu'il ne soit par ailleurs établi que l'application du traité à ce territoire serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité".

Ceci est pleinement conforme avec l'article 29 de la Convention de Vienne qui dispose, au sujet de l'application territoriale des traités, comme règle principale qu'"un traité lie chacune des parties à l'égard de l'ensemble de son territoire".

Ad b. le cas d'un Etat nouvellement indépendant

- Principe appliqué :

Le principe de la table rase est appliqué. L'Etat nouvellement indépendant (l'Etat successeur), n'est pas tenu de maintenir automatiquement les traités en vigueur de l'Etat prédécesseur.

- Analyse :

Dans ce cas précis,

- l'Etat n'a pas existé auparavant

- le territoire dont l'Etat successeur s'est formé a été précédemment un territoire dépendant de l'Etat prédécesseur (le colonisateur)

- l'Etat prédécesseur continue à exister après la naissance de l'Etat successeur.

L'article 16 de la Convention stipule la règle suivante:

"Un Etat nouvellement indépendant n'est pas tenu de maintenir un traité en vigueur ni d'y devenir partie du seul fait qu'à la date de la succession d'Etats le traité était en vigueur à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats".

Par certaines dispositions, la Convention tâche d'atténuer la rigidité du principe de la table rase, en assurant autant que possible un certain principe de continuité. Ainsi, à cet égard, elle distingue les traités bilatéraux des traités multilatéraux.

- traités multilatéraux :

Selon le premier point de l'article 17 de la Convention :

"Un Etat nouvellement indépendant peut, par une notification de succession établir sa qualité de partie à tout traité multilatéral qui, à la date de la succession d'Etats, était en vigueur à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats."

Pour les traités multilatéraux de caractère universel, le consentement des autres Etats parties au traité n'est pas requis. En observant la pratique des Etats, on peut dégager la règle (établie par la voie du droit coutumier) selon laquelle les autres Etats sont obligés de prendre acte de l'expression de la volonté des Etats nouvellement indépendants de maintenir en vigueur les traités multilatéraux de caractère universel, se rapportant auparavant à leur territoire.

Nous constatons, comme le remarque H. Bokor Szegö : "Lorsque la convention a donc offert la possibilité aux Etats nouvellement indépendants à l'égard des traités multilatéraux de caractère universel de maintenir leur vigueur par une notification unilatérale, elle a codifié en réalité une règle du droit coutumier déjà fermement établie". (Doc. 1, p. 85)

A ce sujet, il faut rappeler que la Commission de droit international s'est opposée à la présomption que dans les cas où l'Etat nouvellement indépendant n'a pas exprimé son consentement contraire, on peut présumer son consentement au maintien en vigueur des traités internationaux de l'Etat prédécesseur. Elle a posé la nécessité d'une manifestation expresse de volonté par une notification de succession.

Dans la pratique, le Secrétaire général des Nations Unies par exemple, invite dans tous les cas l'Etat nouvellement indépendant à faire connaître son intention.

Dernière remarque concernant les traités multilatéraux : lors de la conférence, une tendance s'était affirmée selon laquelle il fallait exclure l'application du principe de la table rase en cas de succession en matière de traité à caractère universel et ceux ouverts à la participation universelle.

Selon une proposition présentée par les délégations néerlandaise et soviétique, le principe de la continuation

automatique aurait du être choisi en ce qui concerne ces traités. L'amendement néerlandais parlait de "présomption de continuité" concernant les traités multilatéraux à caractère universel. Finalement, ces amendements n'ont pas été retenus. La Convention a donc proposé la formule de la succession optionnelle.

- traités bilatéraux :

L'Etat nouvellement indépendant n'est pas obligé de les maintenir en vigueur, conformément à l'article 16 de la Convention.

Cependant, il est possible que l'Etat nouvellement indépendant décide de les maintenir en vigueur. Dans ce cas, il est évident que l'Etat nouvellement indépendant ne peut décider leur maintien en vigueur unilatéralement. Il faut son accord mais aussi celui de l'Etat intéressé pour qu'un traité bilatéral puisse être maintenu en vigueur (ce qui équivaut en réalité à la conclusion d'un nouveau traité), cet accord pouvant être exprès ou tacite selon l'article 24.

Ad c. Deux ou plusieurs Etats s'unissent

- Principe appliqué :

Dans le cas de l'unification d'Etats, la Convention opte pour le principe de "continuité territoriale". Les traités de l'Etat prédécesseur restent en vigueur à l'égard de l'Etat successeur, sur la partie du territoire où ils étaient en vigueur.

- Analyse :

- Dans le cas de l'unification de deux ou plusieurs Etats, c'est plus l'intérêt des Etats tiers (et moins l'intérêt de l'Etat successeur comme dans le cas des Etats nouvellement indépendants) qui demande à être protégé, stabilité des rapports contractuels oblige. Ainsi, l'article 31 de la convention énonce que tout traité en vigueur à la date de la succession d'Etats (sans distinction entre traités bilatéraux et multilatéraux) reste en vigueur en continuité, et s'applique au territoire de l'Etat successeur où il était appliqué avant la succession d'Etats.

L'article repose sur un principe qui pourrait être décrit comme un principe de continuité partielle : autrement dit, en cas d'unification de deux ou plusieurs Etats, les traités de chacun continuent à s'appliquer au territoire de chacun des Etats composant l'union. Une extension du champ d'application territorial d'un traité d'un Etat prédécesseur est cependant possible par une notification selon laquelle le traité s'applique à l'ensemble du territoire: cette notification est suffisante pour assurer l'application du traité sur l'ensemble du territoire des traités multilatéraux généraux, sans que soit nécessaire l'acceptation des autres Parties au traité. Cette notification cependant n'est pas possible si l'extension à l'ensemble du territoire est incompatible avec l'objet et le but du traité ou change radicalement ses conditions d'exécution. En cas de traités plurilatéraux et de traités bilatéraux, il semble qu'une notification d'extension soit également possible mais elle n'aura pas, comme dans le cas des traités multilatéraux, d'effet automatique en vertu de la Convention, elle n'aura d'effets qu'en cas d'acceptation par les autres Etats parties aux traités concernés.

Ad d. Un Etat se sépare en deux ou plusieurs parties, ou bien une partie d'un Etat se détache

- Principe appliqué :

Dans le cas de séparation d'Etats ou d'une partie ou plusieurs parties d'un territoire, c'est le principe de continuité qui s'applique, qu'il s'agisse des traités multilatéraux ou des traités bilatéraux.

- Analyse :

Il convient de distinguer les cas suivants :

- soit l'Etat prédécesseur se sépare en plusieurs Etats successeurs et il cesse d'exister (cas de la séparation). On parle parfois dans ce cas de dissolution.

- soit l'Etat prédécesseur continue d'exister avec un territoire diminué et l'Etat successeur est formé de la partie séparée de l'Etat prédécesseur (séparation d'une partie).

Selon l'article 34 de la Convention, dans les deux cas, tout traité en vigueur à la date de la succession d'Etats à l'égard de l'ensemble du territoire de l'Etat prédécesseur, reste en vigueur à l'égard de chaque Etat successeur en continuité.

Voici donc succinctement les règles formulées par la Convention concernant les quatre types de succession d'Etats en matière de traités. Mais ces règles, d'une part prévoient elles-mêmes des exceptions et d'autre part sont des règles dispositives. En effet, lorsque s'applique le principe de continuité, les traités restent en vigueur à moins que l'Etat successeur et les autres Etats parties n'en conviennent autrement et "à moins qu'il ne ressorte du traité ou qu'il ne soit par ailleurs établi que l'application du traité serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou change radicalement les conditions d'exécution du traité".

De même, la Convention énonce que dans le cadre de la règle de la table rase dans le cas des Etats nouvellement

indépendants, la notification de succession ne sera possible que si elle n'est pas incompatible avec l'objet et le but du traité ou si elle ne change pas radicalement les conditions d'exécution du traité.

## B. Dispositions générales.

La Convention contient en outre des règles de validité absolue concernant certains traités.

- L'article 11 de la Convention dispose que:

"La succession d'Etats ne porte pas atteinte en tant que telle :

a) à une frontière établie par un traité ; ni

b) aux obligations et droits établis par un traité et se rapportant au régime d'une frontière".

L'objectif de cet article est d'éviter qu'une succession d'Etats ne remette en cause les frontières existantes entre l'Etat prédécesseur et les Etats tiers : ces frontières doivent rester inchangées entre ces Etats tiers et le ou les Etats nés de la succession.

- L'article 12 de la Convention prévoit qu'une succession d'Etats n'affecte pas les obligations se rapportant à l'usage de tout territoire établies par un traité au bénéfice d'un Etat étranger les droits établis par un traité au bénéfice de tout territoire et se rapportant à l'usage de tout territoire d'un Etat étranger. Remarquons toutefois que les dispositions de cet article ne s'appliquent pas aux bases militaires étrangères.

- Remarque concernant les organisations internationales :

Notons que certaines questions concernant la succession d'Etats ne sont pas exclusivement réglées par la Convention, comme les traités constitutifs d'organisations internationales ou les traités adoptés au sein des organisations internationales. Un cas délicat peut apparaître lorsqu'un traité crée un organe conventionnel, (exemple de certains organes de contrôle en matière de protection des droits de l'homme ou de contrôle des stupéfiants). Il conviendra de savoir si un tel traité relève de la catégorie générale des traités multilatéraux ou entre dans la catégorie particulière des traités constitutifs d'organisations internationales. En fait, l'ensemble des règles de droit relatives à la succession d'Etats part du principe qu'une organisation internationale décide elle-même de l'adhésion de nouveaux membres, y compris donc de l'adhésion d'Etats successeurs.

La Convention ne fait que proposer des règles, mais les règles propres de l'organisation l'emportent, si elles sont différentes. La règle générale formulée dans les statuts des organisations internationales est la suivante : l'Etat nouveau est obligé de demander l'admission en qualité de membre. En pratique, il est parfois admis une procédure simplifiée.

Une centaine d'Etats a participé à la conférence qui a abouti à sa signature. 78 Etats ont voté pour, aucun Etat n'a voté contre et seulement deux se sont abstenus (la Suisse et la France). Depuis le rapport préliminaire présenté à Helsinki, la Convention du 8 avril 1978 sur la succession d'Etats en matière de traités est entrée en vigueur, le 6 novembre 1996, précisément du fait des déclarations de succession de plusieurs Etats nés des démembrements à l'Est, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, l'Estonie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, la République tchèque, la Slovaquie, la Slovénie et l'Ukraine. Ce fait cependant ne modifie pas fondamentalement l'approche adoptée par le Comité, qui est d'examiner la pratique des Etats pour déterminer quelles sont les règles de la Convention qui sont des règles purement conventionnelles ne s'appliquant pas en dehors des Etats qui les ont ratifiées et quelles sont celles qui peuvent être considérées comme des règles coutumières de portée générale : les règles conventionnelles ne s'appliquent comme telles qu'au petit nombre d'Etats – une quinzaine – qui ont ratifié la Convention de 1978, et il faut le rappeler seulement pour l'avenir pour presque tous. En effet, l'article 7 de cette Convention prévoit la non-rétroactivité. Un seul Etat, la Slovaquie, a au moment de sa ratification fait une déclaration sur son application provisoire ; un autre Etat, la Slovénie, s'est engagé par un acte interne à appliquer la Convention de Vienne à sa propre succession.

Mais la meilleure manière d'apprécier la Convention reste de la soumettre à l'épreuve des faits. Il est en fait impératif d'analyser les questions de succession d'Etats sur la base de la pratique internationale, sachant qu'un examen de conformité de la pratique de la succession d'Etats à la Convention peut contribuer à expliciter ce qui peut être considéré comme le droit en vigueur.

## **PARTIE III. LA PRATIQUE RECENTE CONCERNANT LA SUCCESSION D'ETATS AUX TRAITES.**

### **3.1. L'Allemagne**

L'unification allemande est généralement considérée comme l'incorporation de la RDA dans la RFA. Selon la Convention de Vienne de 1978, l'incorporation est traitée de la même manière que l'union classique d'Etats et que le cas de la disparition d'un Etat prédécesseur et leur remplacement par un Etat successeur. Son

article 31.1 énonce que les traités conclus par les prédécesseurs restent en vigueur à l'égard de leurs territoires respectifs, sauf si cette application est incompatible avec leur objet et leur but.

### 3.1.1. Le sort des accords internationaux conclus par l' « ancienne » RFA.

La RFA a déclaré son identité avec l'« ancienne » RFA, celle d'avant 1990. Elle a adopté comme solution générale le principe de la variabilité des limites territoriales de l'application des traités. Cette solution est compatible avec l'article 31.2 de la Convention de Vienne. Selon l'article 11 du Traité d'unification du 31 août 1990, tous les accords de la RFA restaient en vigueur à l'égard de l'Allemagne unifiée. En cas de nécessité de réviser les accords à cause du changement radical de circonstances, le gouvernement fédéral devait consulter les autres parties à ces accords et leur notifier sa position. La RFA avait tout particulièrement l'intérêt très fort à être considérée comme continueur pour éviter tous problèmes concernant sa participation aux Communautés européennes et à l'OTAN. Il convient de remarquer que la possibilité d'une modification des accords internationaux dans le cas de la réunification éventuelle de l'Allemagne avait été prévue par la RFA dans des clauses spéciales incorporées aux accords.

En raison du règlement spécial du Traité de Moscou dit « 2+4 » concernant le domaine militaire, le principe de la variabilité des limites territoriales de l'application des traités n'a pas concerné la Convention du 19 juin 1951 sur le statut des troupes de l'OTAN et les accords qui y sont joints. Le stationnement de ces troupes, qui est fondé sur l'Accord de Paris du 23 octobre 1954, est resté limité au territoire de l'ancienne RFA. Toutefois, au territoire de l'ex-RDA a été étendue l'application des accords sur le désarmement : le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires du 1<sup>er</sup> juillet 1968, la Convention sur l'interdiction des armes bactériologiques du 10 avril 1972 et le Protocole de Genève sur les gaz asphyxiants du 17 juin 1925.

Parmi les accords étendus au territoire de l'Allemagne unifiée, il convient de mentionner en particulier l'ensemble du droit communautaire (le droit primaire et le droit dérivé) et le Concordat du Reich allemand du 20 juillet 1933.

### 3.1.2. Le sort des accords internationaux conclus par l'ancienne RDA.

Le sort des accords internationaux conclus par l'ancienne RDA a été plus difficile à régler. La Convention de Vienne de 1978 dispose en son article 15 qu'en cas d'incorporation d'une partie du territoire d'un Etat à un autre Etat (situation généralement connue sous le nom de « cession territoriale »), les traités de l'Etat prédécesseur cessent d'être en vigueur à l'égard du territoire concerné et sont remplacés par ceux de l'Etat successeur. Toutefois si l'on raisonne par rapport à la Convention, le cas de la RDA qui est une incorporation totale d'un Etat à un autre, relève plutôt de l'hypothèse de l'union d'Etats envisagée à l'article 31. En revanche, si l'on se réfère à la doctrine ancienne, en cas d'incorporation, les accords du prédécesseur deviennent caducs et sont remplacés par ceux du successeur. En cas d'application de l'article 31.1 de la Convention de 1978, les accords de la RDA resteraient *de jure* en vigueur sur le territoire de l'Etat unifié. Or le Traité sur l'unification de l'Allemagne n'indique pas expressément l'expiration des accords internationaux de la RDA. L'article 12 a introduit une procédure spéciale en deux étapes. Dans un premier temps, la RFA devait consulter les autres Etats parties aux accords conclus avec l'ex-RDA afin de discuter de leur maintien en vigueur, de leur modification ou de leur caducité « en fonction des critères de la protection de la confiance légitime, des intérêts des Etats concernés et de [ses] engagements contractuels ainsi qu'en fonction des principes d'un ordre fondamental libéral, démocratique et d'Etat de droit et compte tenu des compétences des Communautés européennes » (article 12 (1)). Une procédure identique avait déjà été introduite pour les accords économiques de la RDA sur la base de l'article 13.2 du Traité sur l'union monétaire, économique et sociale. Dans un deuxième temps, la RFA qui elle-seule devait prendre position par rapport à ces traités après.

Avant l'unification, conformément à l'article 12 du Traité d'unification, la RDA a dénoncé deux traités importants : le 29 septembre 1990 le Pacte de Varsovie et le 2 octobre 1990 le Traité du COMECON. Cette dénonciation est devenue effective le 3 octobre 1990, c'est-à-dire le jour de l'unification. Même si formellement elle a été notifiée par la RDA antérieurement à l'unification, du point de vue matériel elle en apparaît liée à l'unification.

En ce qui concerne les accords bilatéraux, le gouvernement de la RDA a dénoncé le 2 octobre 1990 le Traité d'amitié du 7 octobre 1975 conclu avec l'URSS en invoquant la règle *rebus sic stantibus*.

Après l'unification allemande, ce sont les dispositions de l'article 12(1) et 12(2) du Traité d'unification qui ont

été prises en compte pour régler la question du devenir des accords. Selon l'article 12(2), la RFA devait décider du sort des accords de la RDA après la consultation des cocontractants respectifs et des Communautés européennes « dans la mesure où les compétences de ces dernières sont affectées ». La deuxième disposition énonçait qu'une procédure similaire devait être appliquée aux traités multilatéraux et aux organisations internationales dont la RDA seulement (et pas la RFA) était partie. L'article 12(3) concernait les accords fermés. Comme dans le cas d'autres accords, la notification de l'adhésion suffisait. Cette disposition n'a reçu qu'une seule application à propos de l'organisation Interspoutnik. Certaines conventions de l'OIT ont posé problème. On a proposé qu'elles soient appliquées après l'unification à toute l'Allemagne unifiée. Toutefois, cette solution a été rejetée pour des raisons pratiques. Il aurait notamment fallu créer un système juridique unique dans le nouvel Etat. Deux conventions concernant le contrat international de vente ont également soulevé des difficultés. La Convention de l'ONU du 11 avril 1980 était en vigueur en RDA depuis le 1<sup>er</sup> mars 1980 et ne devait lier la RFA qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1991. Or jusqu'à cette date, la RFA était liée par la Convention de La Haye du 1<sup>er</sup> juillet 1964 sur le droit uniforme de vente. C'est l'application de la Convention de La Haye à l'ensemble du territoire de l'Allemagne unifiée jusqu'à l'entrée en vigueur de la Convention de l'ONU qui a été retenue.

Conformément à l'article 12(1)<sup>3</sup> du Traité d'unification, la RFA a consulté ses partenaires pour régler le sort des accords bilatéraux de la RDA. Les résultats des consultations ont été publiés au journal officiel (Bundesgesetzblatt) sous forme d'une déclaration unilatérale ou d'un communiqué des négociations. Les annexes énuméraient les accords devenus caducs. Il ressortait que 130 pays avaient été consultés et qu'à la date de l'unification, le 3 octobre 1990, 2044 accords avaient expiré. Trois éléments sont à préciser. Premièrement, des clauses de sauvegarde étaient contenues dans ces accords. Les parties pouvaient mettre fin non seulement aux accords énumérés lors des consultations, mais aussi à d'autres accords conclus entre les parties respectives. De telles clauses étaient nécessaires. En effet la RDA avait conclu un certain nombre d'accords en forme simplifiée. Ces textes ne figuraient donc pas dans les archives du Ministère des affaires étrangères est-allemand au moment de l'unification. Ces accords n'ont donc pas été maintenus en vigueur. Deuxièmement, les négociations avec certains Etats ont été longues et se sont déroulées en plusieurs phases. Il y a alors eu plusieurs listes de accords ayant expiré qui ont été publiées. Troisièmement, les accords sur la sécurité sociale de la RDA conclus respectivement avec la Bulgarie, la Pologne, la Roumanie, la Hongrie et l'URSS ont été maintenus en vigueur. L'application de ces accords a été prolongée successivement *ad infinitum*.

Il convient de remarquer que la RFA a aussi rejeté le maintien en vigueur des traités localisés concernant des régimes territoriaux. Or la majorité des auteurs considère que le successeur reste lié par ces traités. La RDA a conclu six accords sur le régime de la navigation, la pêche, la protection de l'environnement de l'Oder et les régions frontalières maritimes (entre 1952-1954, en 1962, 1969, 1970 et 1988), quatre accords avec la Tchécoslovaquie sur l'exploitation des rivières servant de frontières, la navigation sur l'Elbe et le régime des frontières (entre 1960-1965 et 1980) et deux accords sur la délimitation des espaces maritimes concernant le plateau continental et la zone des pêcheries, l'un avec la Suède en 1979 et l'autre avec le Danemark en 1988. Aucun de ces accords n'a été maintenu. Ils ont été renégociés ou remplacés par de nouveaux. Le Traité de navigation sur l'Oder du 8 novembre 1991 a remplacé un ancien accord conclu avec la Pologne en 1952.

Ainsi l'article 12 du Traité d'unification ne prévoit pas contrairement aux dispositions de la Convention de Vienne de 1978, la continuité automatique des accords de la RDA, il accorde la possibilité à la RFA de décider s'ils doivent être maintenus en vigueur, expirer ou être adaptés. Le Traité ne donne pas d'indication sur les critères à prendre en compte pour décider de la solution à retenir. Cet article peut donc être interprété comme un rejet de la Convention de la 1978 par la RFA. Toutefois, il faut noter que les dispositions de cette Convention sont supplétives. Les consultations avec les partenaires de la RFA peuvent être considérées comme les arrangements éventuels prévus par ce texte. La doctrine est unanime sur le fait que la solution choisie par la RFA a été adoptée pour des raisons politiques et non pas en vertu d'une obligation de droit international, une

<sup>3</sup> L'article 12 sur les traités et accords de la RDA dispose :

"(1) les Parties contractantes sont convenues que les traités internationaux conclus par la République démocratique allemande devront être examinés, dans le cadre de l'établissement de l'unité allemande, avec les cocontractants de la République démocratique allemande, en fonction des critères de la protection de la confiance légitime, des intérêts des Etats concernés et des engagements contractuels de la République fédérale d'Allemagne ainsi qu'en fonction des principes d'un ordre fondamental libéral, démocratique et d'Etat de droit et compte tenu des compétences des Communautés européennes afin de prendre les dispositions nécessaires en vue du maintien en vigueur ou de l'adaptation desdits traités ou de constater qu'ils cessent de produire leurs effets.

(2) L'Allemagne unie fixera sa position sur la suite à donner aux traités internationaux conclus par la République démocratique allemande après avoir consulté les cocontractants respectifs et les Communautés européennes dans la mesure où les compétences de ces dernières sont affectées".

obligation coutumière, car la RFA n'est pas partie à la Convention de 1978. En pratique, tous les accords de la RDA ont expiré avec effet rétroactif à la date de l'unification, à part ceux pour lesquels a été prévue une application temporaire. Ils n'ont plus de sens à être appliqués. Il convient de souligner que certains accords ont été dénoncés de manière unilatérale par la RFA. Cela peut être justifié du point de vue de la procédure par l'invocation de la règle *rebus sic stantibus*. La possibilité de mettre fin aux accords de la RDA est aussi confirmée par les clauses de sauvegarde dont il a été fait mention ci-dessus. La pratique allemande a généralement été acceptée, sauf par les Pays-Bas qui ont protesté contre la décision de la RFA d'appliquer le principe de la variabilité des limites territoriales de l'application des traités. Pour justifier leur protestation, ils se sont appuyés sur l'article 31 de la Convention de Vienne de 1978.

Par conséquent la pratique liée à l'unification allemande nous semble démontrer que les solutions de la Convention de 1978 sur la succession d'Etats ne sont pas satisfaisantes. Il convient de distinguer les hypothèses d'incorporation et d'union d'Etats. Dans le premier cas, la tendance est la caducité des accords de l'Etat incorporé et dans le deuxième cas, la possibilité de la continuité des accords des prédécesseurs.

### 3.2. La Tchécoslovaquie

La République fédérale tchécoslovaque était liée, au moment de sa dissolution, par 800 conventions multilatérales et 2000 accords bilatéraux. La succession à ces accords a été réglée par l'adoption de solutions conformes au droit international. Les deux Etats tentaient d'adopter à travers de leurs droits internes les solutions s'écartant de droit international, comme il sera indiqué, mais les solutions n'ont pas été acceptées par les autres Etats. Il est à noter que la Tchécoslovaquie avait signé la Convention de Vienne de 1978 le 30 août 1979 mais ne l'avait pas ratifiée.

#### 3.2.1. Les solutions du droit interne

Des arrangements concernant le sort des obligations internationales de l'ex-Tchécoslovaquie sont contenus dans les lois constitutionnelles des deux successeurs. Ainsi la loi constitutionnelle tchèque du 15 décembre 1992 sur les mesures liées à la dissolution de la fédération énonce, dans son article 4, que les biens étatiques et correspondant aux droits et obligations de la fédération sont transférés à la République tchèque dans l'étendue prévue par la loi constitutionnelle fédérale. L'article 5 prévoit que la République tchèque sera liée par les obligations internationales de l'ex-Tchécoslovaquie qui se rapportent à son territoire. Quant à la Constitution slovaque, elle dispose, dans son article 153, que les droits et les obligations découlant des traités internationaux par lesquels était liée la Tchécoslovaquie passent à la Slovaquie dans l'étendue déterminée par les successeurs.

Avant même le démembrement de la fédération, le parlement tchèque a adopté le 17 décembre 1992 une résolution adressée aux parlements et nations du monde entier dans laquelle était affirmée l'intention du nouvel Etat de respecter toutes les obligations multilatérales et bilatérales de la Tchécoslovaquie. Puis, après la création de la République tchèque indépendante, son gouvernement a notifié au Secrétaire général de l'ONU, le 16 février 1993, que la Tchéquie resterait liée conformément aux règles internationales sur la succession d'Etats par tous les accords multilatéraux et bilatéraux, y compris les réserves et les déclarations, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1993 (date critique de la succession concernant la Tchécoslovaquie). L'annexe à cette lettre énumère la liste des accords internationaux déposés auprès du Secrétaire général de l'ONU. Le 24 février 1993, le gouvernement tchèque a adopté le « Projet de suivi concernant la succession de la République tchèque aux traités internationaux ». La solution envisagée respecte l'article 34.1 de la Convention de Vienne de 1978 qui prévoit qu'en cas de dissolution d'un Etat, c'est le principe de continuité automatique des traités qui s'applique, sans la nécessité d'aucune notification à adresser aux autres Etats parties.

Le Conseil National Slovaque (le parlement) a adopté le 17 décembre 1992 une résolution identique à celle du parlement tchèque du 3 décembre 1992. Elle prévoit que la Slovaquie maintient en vigueur tous les accords internationaux et autres instruments liant la Tchécoslovaquie. La succession est donc automatique à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1993. Cette solution relève directement du droit international. Le gouvernement slovaque a envoyé le 19 mai 1993 au Secrétaire général de l'ONU une note similaire à celle de la Tchéquie. Elle reprend le contenu de la résolution du Conseil National Slovaque. Elle mentionne la succession automatique aux accords de la Tchécoslovaquie qui ont été ratifiés à ceux qui ont été signés, mais non ratifiés, et à ceux signés mais non entrés en vigueur. La succession aux traités dont le Secrétaire général de l'ONU est le dépositaire est précisée dans une liste annexée à la note.

La pratique slovaque est donc conforme à la Convention de Vienne de 1978 qui a d'ailleurs été ratifiée par la

République slovaque le 27 mars 1995. Dans une déclaration spéciale (prévue par les articles 3 et 7.2 de la Convention), la Slovaquie a mentionné son intention d'appliquer les dispositions de ce texte à sa propre succession.

### 3.2.2. La pratique tchèque concernant les traités multilatéraux

Concernant les conventions déposées auprès des organisations internationales, la Tchéquie a adopté le procédé de la notification de succession. Ainsi cinq notes de même teneur ont été envoyées au Secrétaire général de l'ONU en 1993. Elles énoncent que selon les règles du droit international en vigueur et dans l'étendue prévue par elles, la République tchèque s'estime liée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1993, c'est-à-dire à compter du jour de la dissolution de la Tchécoslovaquie, par les traités multilatéraux auxquels celle-ci était partie, les réserves inclus. Les annexes à ces notes contiennent la liste des traités auxquels la Tchéquie a succédé. Elles se conforment à la liste officielle publiée par le depositaire organisée en fonction de l'objet. Il est demandé au Secrétaire général de l'ONU d'informer les autres Etats parties concernés. Il convient de noter que la notification s'explique uniquement pour des raisons techniques. En effet, la Tchéquie n'a jamais mis en cause le principe de la succession automatique aux traités multilatéraux. Le gouvernement tchèque a envoyé des notes similaires au Directeur général de l'UNESCO le 26 mars 1993, au Directeur général de l'AIEA le 8 février 1993, au Directeur général de l'OIT en mars 1993 et également à d'autres organisations internationales. Toutes ces notes contiennent en annexe la liste des traités internationaux auxquels la Tchéquie succède.

Des solutions particulières ont été adoptées uniquement pour la succession aux traités de deux organisations, de l'UPU et du Conseil de l'Europe. Le cas de l'UPU est un bon exemple pour distinguer l'adhésion au traité constitutif d'une organisation internationale et la succession aux conventions internationales élaborées sous l'égide de cette organisation. L'adhésion s'est effectuée par une demande d'adhésion envoyée par le Ministère des affaires étrangères au Directeur général de l'Union le 22 février 1993. Cette demande concernait le traité constitutif de l'Union du 10 juillet 1964, quatre protocoles additionnels de 1969, 1974, 1984 et 1989, le Règlement général de l'Union et la Convention postale universelle de 1989. Par cette même note, la Tchéquie a confirmé sa succession à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1993 à trois conventions de Washington du 14 décembre 1989 (une sur les colis postaux, une autre sur les mandats postaux et une troisième sur les envois par remboursement), y compris les réserves. Le depositaire n'a pas retenu cette distinction dans sa notification, il a seulement mentionné que l'adhésion de la République tchèque s'est effectuée conformément au traité constitutif de l'Union à la date de la notification de cette adhésion par l'Union.

La succession aux traités et conventions du Conseil de l'Europe v. *infra*.

Outre la question du sort des conventions multilatérales conclues dans le cadre d'organisations internationales, se posait le problème des conventions dont le depositaire était un Etat tiers. Là aussi, le gouvernement tchèque a procédé par l'envoi d'une notification de succession. Les notes du 18 mars 1993 adressée à la Hongrie et au Canada confirmait sa succession au Traité à ciel ouvert. La note 111.907/94 au gouvernement polonais confirmait sa succession à la Convention de Varsovie du 12 octobre 1929 sur l'unification de certaines règles concernant le transport aérien. Des notes au contenu identique en date du 24 mars 1993 envoyées aux gouvernements de la Fédération de Russie, des Etats-Unis et du Royaume-Uni prévoyaient la succession de la République tchèque au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) du 1<sup>er</sup> juillet 1968, au Traité sur l'interdiction des essais nucléaires du 5 août 1963 et à trois autres traités sur le désarmement. D'autres notes adressées à ces trois depositaires concernaient les traités sur l'exploitation de l'espace (notes du 18 septembre 1993) et sur la sécurité de l'aviation civile (notes du 14 novembre 1994).

En ce qui concerne les accords multilatéraux dont la Tchécoslovaquie était depositaire, cette fonction a été reprise par le gouvernement tchèque pour des raisons pratiques. En effet, les archives du Ministère des affaires étrangères de la fédération sont restées à Prague.

### 3.2.3. La succession de la Slovaquie aux conventions multilatérales

Indépendamment de la note précitée adressée au Secrétaire général de l'ONU du 19 mai 1993, la Slovaquie a notifié séparément sa succession à deux conventions concernant la circulation routière, l'une en date du 19 septembre 1949 et l'autre du 8 novembre 1968, car il était nécessaire de définir le signe distinctif pour l'identification des véhicules immatriculés dans les pays concernés.

Comme la République tchèque, la Slovaquie a notifié sa succession aux depositaires de conventions particulières.

Elle a ainsi fait part au Directeur général de sa succession au traité constitutif de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle et à douze conventions dont celle-ci est le dépositaire. Le 6 janvier 1993, ce dernier a admis cette succession avec effet rétroactif, c'est-à-dire dès le 1<sup>er</sup> janvier 1993. Des notes similaires ont été envoyées au Directeur général de l'AIEA (le 4 janvier 1993 à propos de la participation à l'Organisation et le 3 février concernant les conventions dont l'AIEA est le dépositaire). Elles se référaient expressément à l'article 34 de la Convention de Vienne de 1978. Le Directeur général a répondu en indiquant à la Slovaquie que cette succession était possible mais uniquement après son adhésion à l'Organisation qui devait avoir lieu durant la session de la conférence générale à Vienne se déroulant du 27 septembre au 1<sup>er</sup> octobre 1993. Dans une note du 10 mars 1993, la Slovaquie a mentionné son intention de succéder aux conventions de l'UNESCO auxquelles la Tchécoslovaquie était partie, de même qu'aux accords signés par elle mais pas entrés en vigueur. La position slovaque a été admise par le Directeur du Bureau des standards internationaux et des affaires juridiques dans une note du 15 avril 1993 et a été notifiée aux autres Etats parties. La Slovaquie a également indiqué sa succession aux 11 conventions de l'OMI et aux 17 conventions de l'OACI.

La solution adoptée par la Slovaquie à propos de sa participation au Conseil de l'Europe est identique à celle retenue par la République tchèque.

Le Ministre slovaque des affaires étrangères a notifié le 12 décembre 1992 (alors encore avant la dissolution de la Fédération) au Directeur général de la Commission sur le Danube, que, conformément aux décisions tripartites entre le gouvernement fédéral tchécoslovaque, la Tchéquie et la Slovaquie, la Slovaquie devenait successeur aux droits et obligations découlant de sa participation à cette Commission. Cette solution a été admise par le Ministère fédéral dans une note du 30 décembre 1992. Le gouvernement slovaque a donc notifié le 11 janvier 1993 sa succession au dépositaire de la Convention sur le Danube. Cette succession a été acceptée lors de la session de la Commission à Budapest du 20 au 28 avril 1993.

La succession aux conventions internationales dont des Etats tiers sont les dépositaires a été uniforme. Le gouvernement slovaque a notifié aux gouvernements concernés qu'il restait lié par ces conventions et que cette succession avait un effet rétroactif, partait par conséquent à la date du 1<sup>er</sup> janvier 1993. Une telle notification a été adressée aux gouvernements hollandais, suédois, suisse, américain. La note du 15 mars 1993 envoyée à la Hollande mentionnait l'adhésion à la Conférence de La Haye sur le droit international privé et la succession aux neuf conventions ratifiées et aux deux signées par la Tchécoslovaquie. Concernant les arrangements entre la Tchécoslovaquie et l'AELE, la Suède a notifié le 19 avril 1993 la conclusion d'un protocole sur la succession de la Slovaquie à l'Accord de Genève sur la coopération du 20 mars 1992. La note du 11 mars 1993 adressée à la Suisse concernait les Conventions de Genève de 1949 sur le droit humanitaire, y compris les deux Protocoles additionnels de 1977. La Slovaquie se déclarait successeur à ces conventions, aux réserves émises par la Tchécoslovaquie et aux acceptations de protestations des Etats tiers contre ces réserves. Le 5 mars 1993, le gouvernement suisse a admis cette solution. Deux notes ont été envoyées aux Etats-Unis, l'une le 21 mai 1993 à propos du Traité sur l'Antarctique du 1<sup>er</sup> décembre 1959, et l'autre le 15 avril 1993 relative au TNP du 1<sup>er</sup> juillet 1968. Concernant le TNP, la Slovaquie a demandé au dépositaire de faire part de sa succession aux autres Etats parties.

#### 3.2.4. Problèmes posés par la succession de la République tchèque aux accords bilatéraux de l'ex-Tchécoslovaquie

La résolution du parlement tchèque du 17 décembre 1992 précitée ne fait pas de distinction entre les accords multilatéraux et bilatéraux. Dans la mesure où il est précisé que la succession se fera conformément au droit international, il faut conclure que certains accords bilatéraux concernant uniquement le territoire de la Slovaquie ne feront pas l'objet d'une succession par la République tchèque. Le gouvernement tchèque décida de consulter ses partenaires à propos de ces accords afin d'en établir une liste qui devait aussi inclure les accords politiques devenus caducs suite aux changements politiques survenus en Europe centrale et orientale. Cela n'a pas nécessité d'importantes consultations. Pratiquement tous les accords bilatéraux de l'ex-Tchécoslovaquie sont restés en vigueur à l'égard de la République tchèque.

Il convient de mentionner le cas particulier de l'Accord d'association entre la Tchécoslovaquie et la Communauté européenne et ses Etats membres. Du point de vue du caractère de ses obligations, il doit être considéré comme un accord bilatéral, même si les signataires sont multiples. Il a été signé le 16 décembre 1991, mais à cause du nombre insuffisant de ratifications, il n'est pas entré en vigueur avant la dissolution de la Tchécoslovaquie. Concernant le sort de ce texte, les parties n'ont pas accepté la succession de la République tchèque et ont décidé d'entamer de nouvelles négociations et de conclure un nouveau document avec chaque Etat successeur. Le

contenu de ces accords était le même, à part certains éléments nouveaux comme les clauses en matière de protection des droits de l'homme et des minorités. La Tchéquie a souligné qu'en pratique il s'agissait seulement d'un simple toilettage sans importance pour la conclusion de l'accord. La Communauté a soutenu que l'accord concernant l'application temporaire de l'Accord d'association devrait être soumis au régime de la succession, mais en pratique il a été renégocié.

En ce qui concerne les consultations de la Tchéquie avec ses partenaires sur le sort de leurs accords bilatéraux, il faut se reporter aux notifications qui en ont résulté. Les notes faisaient mention de tous les accords de l'ex-Tchécoslovaquie en vigueur à l'égard des Etats concernés. Les listes figurant en annexe énuméraient les accords maintenus en vigueur et ceux devenus caducs. Ainsi une note tchèque du 16 mai 1995 adressée au gouvernement français indiquait les 38 accords bilatéraux et les 6 arrangements administratifs restant en vigueur. De même, une note du 8 octobre 1994 envoyée au gouvernement chinois indiquait les 17 traités maintenus en vigueur et les 6 autres ayant expiré. A propos des relations entre la Tchéquie et la Hongrie, la succession a concerné 29 traités et la caducité de 16 traités en raison du changement des conditions politiques. Concernant celles avec le Danemark, la Finlande, la Suède, le Portugal et l'Espagne, tous les accords de l'ex-Tchécoslovaquie sont restés en vigueur entre le nouvel Etat et ces pays. Pour les accords conclus avec Israël, il n'y a pas eu de consultations. Leur sort a été réglé par un échange de notes.

En revanche, le gouvernement tchèque a rejeté la succession aux accords bilatéraux tchécoslovaques conclus avec des Etats tiers qui ne se rapportaient qu'au territoire slovaque. Peuvent être cités les exemples suivants : l'arrangement avec le Japon concernant l'équipement spécialisé pour l'Université de Komensky à Bratislava (note japonaise du 25 mars 1994 à laquelle fait écho une note de la Tchéquie du 21 avril 1994), les accords avec la Hongrie concernant le régime et l'administration de leur frontière commune, la coopération douanière, etc.

La situation entre la Tchéquie et l'Autriche était particulière. En effet, l'Autriche souhaitait vivement l'application du principe de la table rase afin de mettre fin à la situation résultant du Traité d'Etat entre l'Autriche, l'URSS et les puissances occidentales, limitant sa possibilité d'agir dans les relations internationales.

Il est intéressant de mentionner la pratique de la République tchèque à propos de ses relations avec les Etats ayant subi des changements territoriaux. Le gouvernement de la RFA a répondu à la proposition de consultations relatives au règlement du sort des accords germano-tchécoslovaques par une note du 19 avril 1993 dans laquelle il se déclarait prêt à entamer des négociations, mais qu'à son avis elles n'étaient pas utiles dans la mesure où tous les accords bilatéraux restaient en vigueur. Cette position a été acceptée par les autorités tchèques, notamment concernant la succession au Traité sur le bon voisinage, les relations amicales et la coopération du 27 février 1992. Il convient toutefois de remarquer que les problèmes des effets de l'unification allemande dans les relations entre la RFA et la Tchécoslovaquie avaient déjà été résolus avant la dissolution de la fédération.

Le cas des relations entre la Tchéquie et la Bosnie-Herzégovine mérite d'être détaillé. Un échange de notes devait résoudre toutes les questions concernant ces deux successions d'Etats. La note bosniaque prévoyait, conformément au droit international et à la Convention de Vienne de 1978, la succession aux traités conclus entre l'ex-Yougoslavie et la République tchèque. La note tchèque du 25 avril 1995 énonçait elle aussi une telle succession. Les deux Etats issus de ces dissolutions devaient donc rester liés par tous les accords des prédécesseurs par la voie de la succession jusqu'à la conclusion de nouveaux arrangements.

### 3.2.5. La succession de la Slovaquie aux accords bilatéraux de l'ex-Tchécoslovaquie

En général la position slovaque a été la même que celle de la République tchèque. Elle a consisté en la succession automatique à la grande majorité des accords bilatéraux conclus par l'ex-Tchécoslovaquie. Les exceptions concernent les traités localisés, c'est-à-dire ceux se rapportant au territoire tchèque, et les accords pour lesquels la succession serait contraire à leur objet et à leur but. Des consultations ont été organisées avec les partenaires de la Slovaquie et ont donné lieu à des échanges de notes.

La succession concernait les accords conclus avec le Danemark (note slovaque du 13 avril 1994 et note danoise du 3 mai de la même année à laquelle aux quelles était annexée une liste mentionnant les 15 conventions conclues entre la Tchécoslovaquie et le Danemark), la Grèce (protocole du 2 juin 1995 concernant les 16 accords du prédécesseur), les Pays-Bas (échange de notes du 9 décembre 1994 concernant 14 accords bilatéraux et 4 autres arrangements), la Chine (20 accords), le Japon (6 accords, à l'exception d'un accord du 20 décembre 1990 relatif à la livraison d'équipement technique au laboratoire d'Olomouc sur le territoire tchèque), la Norvège (10 accords maintenus en vigueur et 6 ayant expiré), la Pologne (note polonaise du 16 février 1994 et note slovaque

du 6 juin de la même année d'où il ressort que 15 accords bilatéraux sont devenus caducs parmi ceux conclus entre 1918 et 1922). Les relations entre la Slovaquie et la Hongrie sont également intéressantes à propos de la succession aux accords bilatéraux. Dans une note du 18 décembre 1992, la Slovaquie a fait part de sa succession à ces accords vis-à-vis de l'Etat hongrois. La Hongrie a proposé des négociations. Même si en raison des tensions survenues dans les relations entre les deux pays, cette consultation n'a pas eu lieu, dans la pratique c'est la solution de la succession totale qui a été appliquée. Ceci est accepté 2 ans après. L'article 10.2 de l'Accord du 5 août 1994 sur la suppression mutuelle de visas mettait fin à l'Accord conclu entre la Tchécoslovaquie et la Hongrie le 11 décembre 1963.

Comme pour la République tchèque, les Communautés européennes n'ont pas accepté que la Slovaquie succède à l'Accord d'association qui n'était pas entré en vigueur avant la dissolution de la fédération. Un nouvel accord européen a été signé le 4 octobre 1993 et est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1995.

### 3.3. Le demembrement d'un Etat - le sort des traités de l'ex-URSS et de l'ex-Yougoslavie

#### 3.3.1. LA PRATIQUE CONCERNANT LES TRAITES MULTILATERAUX

Les traités multilatéraux déposés auprès d'organisations internationales ou d'Etats non soumis à une succession d'Etats.

##### A. Le cas de l'Etat continuateur

Normalement lorsqu'il y a continuité et donc identité de l'Etat à travers un processus de transformation, les traités ne subissent aucune modification, et il semblerait qu'aucune prise de position relative au maintien en vigueur des traités ne devrait être nécessaire. Il convient d'examiner si la pratique se conforme à cette logique.

A cet effet, il paraît possible d'examiner différentes hypothèses où s'est affirmé un Etat continuateur.

##### L'Etat continuateur diminué par rapport à l'Etat prédécesseur, du fait de la séparation de certaines parties du territoire.

Ce cas s'est présenté au cours du processus successoral soviétique, la Russie ayant finalement été considérée comme le continuateur de l'URSS.

Ainsi, le 27 janvier 1992, le représentant permanent de la Fédération de Russie aux Nations Unies, M. Yuli Vorontsov a transmis au Secrétaire général la note suivante du ministère des Affaires étrangères de la Fédération de Russie:

"La Fédération de Russie continue d'exercer ses droits et d'honorer ses engagements découlant des traités internationaux conclus par l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques".

Le ministère a demandé que la Fédération de Russie soit considérée comme partie à tous les accords internationaux en vigueur à la place de l'Union soviétique. Il s'agit donc là d'une sorte de déclaration générale de continuité, sans qu'aient été effectuées des notifications de continuité individuelles pour chaque traité.

De même, la RFY (Serbie et Monténégro) a affirmé qu'en tant que continuateur, elle assumait tous les droits et obligations résultant des traités auxquels l'ex-Yougoslavie était partie. Même si cette affirmation de la continuité de l'Etat n'a pas été acceptée ni par les autres Etats successeurs, ni par les Etats tiers, il est important pour notre propos de constater que le principe affirmé en cas d'identité de l'Etat est de toute évidence le maintien des traités en vigueur en vertu du principe *Pacta sunt servanda* (principe qui connaît des exceptions sauf pour les traités localisés et les traités de frontières.)

##### L'Etat continuateur identique à lui-même

C'est également, en vertu du principe de la continuité de l'Etat - mais continuité de l'Etat d'avant 1940 - que les Etats baltes ont refusé de se considérer comme liés par les traités signés par l'URSS.

Ainsi, par exemple, dans une lettre du 26 février 1993 adressée au Secrétaire général des Nations Unies, le ministère des Affaires étrangères de la Lettonie déclare :

"La Lettonie ne se considère pas elle-même comme partie, en vertu de la doctrine de la succession en matière de traités, à tout traité bilatéral\* ou multilatéral conclu par l'ex-URSS". (\* sur la question des traités bilatéraux, voir plus loin)

#### **Conclusion provisoire**

**La pratique révèle que même en cas de continuité, l'Etat continuateur a préféré confirmer par une déclaration générale de continuité, que les traités de l'Etat prédécesseur restaient en vigueur.**

**Cette pratique répond à un double besoin de sécurité juridique: nécessité, d'une part, d'affirmer que la qualification d'Etat continuateur existe (ou est revendiquée) ; nécessité, d'autre part, de clarifier les conséquences de cette continuation.**

B Le cas d'un Etat successeur

Conformément à l'article 34 de la Convention de Vienne, en règle générale, les traités signés par l'Etat prédécesseur continuent à lier l'Etat successeur.

Il convient d'examiner si la pratique récente est en pleine conformité avec cette règle, en étudiant les exemples suivants.

#### a. Les Etats de la CEI

On peut tout d'abord rappeler que les membres de la CEI se sont engagés collectivement à observer les traités multilatéraux de l'URSS.

On pourrait donc discuter du point de savoir si la continuité résulte de l'accord des Etats manifesté dans la "déclaration unilatérale" d'Alma Ata du 21 décembre 1991 ou de la règle de continuité de l'article 34 qui serait appliquée en cas d'absence d'accord. Il faut également noter que certains Etats ont modifié leur attitude depuis la déclaration d'Alma Ata.

Malgré cette affirmation générale de continuité par les Etats successeurs, la pratique ne semble pas uniforme.

Si certains Etats ont en effet continué les traités de l'ex-URSS en tant qu'Etats successeurs, d'autres ont préféré symboliquement marquer une rupture avec l'Etat antérieur et tout en "continuant" la plupart des traités multilatéraux de l'ex-URSS ont préféré y adhérer, ce qui dans certains cas entraînait évidemment une solution de continuité.

Parmi les Etats qui se sont présentés comme successeurs, prenons l'exemple du Kirghizistan. Dans une note du 27 avril 1992 adressée au ministre des Affaires étrangères du Royaume des Pays-Bas, il reconnaît qu'il se considère comme partie aux Conventions de la Haye de 1899 et 1907 sur le règlement pacifique des conflits internationaux en tant qu'Etat successeur de l'URSS. De même, le 5 mai et le 18 septembre 1992, le Kazakhstan et le Kirghizistan ont déposé auprès du Conseil fédéral helvétique leurs déclarations de succession en ce qui concerne les Conventions de Genève du 12 août 1949 sur la protection des victimes des conflits armés.

Les Etats qui ont plutôt agi sur la base du principe de la table rase sont les suivants : Moldavie, Ouzbékistan, Turkménistan.

#### b. Les Etats issus de l'ex-Yougoslavie

Si l'on se penche maintenant sur le cas de l'ex-Yougoslavie, en dehors du problème particulier posé par la qualification du point de vue du phénomène successoral de la RFY, les Etats successeurs se sont considérés comme liés par les traités multilatéraux auxquels l'ex-Yougoslavie était partie.

La Slovénie a explicitement déclaré qu'elle est en principe en faveur de la continuité des relations conventionnelles établies par l'ex-République fédérative de Yougoslavie, avant le 25 juin 1991. La Croatie a également indiqué que le principe de continuité automatique s'appliquait.

Ainsi, concernant la Convention du 25 octobre 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants, ratifiée par l'ex-Yougoslavie, la Slovénie a fait remarquer qu'à la date du 25 juin 1991, date de son accès à l'indépendance, cette convention n'était pas applicable sur le territoire slovène et que la Slovénie ne se considérait donc pas comme étant liée à cette convention du fait de la succession d'Etats, ce qui n'est qu'une application de l'article 34, paragraphe 2. Elle a toutefois fait part de son intention d'y adhérer.

La Macédoine quant à elle, a fait savoir par écrit, le 30 septembre 1993, qu'elle se sent liée par les traités conclus par l'ex-République socialiste fédérative de Yougoslavie. Cependant, la Grèce ne reconnaissant pas la Macédoine comme un Etat autonome, a fait savoir au dépositaire, que les traités auxquels la Grèce est partie et dont la liste a été notifiée par la Macédoine, ne sont pas applicables entre la Macédoine et la Grèce.

Cependant tous les traités multilatéraux n'ont pas été maintenus en vigueur. Comme le remarque Adriaan Bos (doc. 5), "il est frappant que les Etats successeurs de la RSFY n'ont pas poursuivi automatiquement toutes les relations conventionnelles de l'Etat prédécesseur".

Ainsi, même sous le couvert du principe de continuité, les Etats successeurs conservent une certaine part de liberté qui leur permet de ne pas maintenir intégralement en vigueur tous les traités auxquels l'Etat prédécesseur était partie.

La question cruciale, pour notre étude du droit positif, est alors de déterminer si les traités multilatéraux n'ont pas été maintenus en vigueur par rapport à l'Etat successeur, en application des règles modulées de la succession d'Etats, ou s'ils ont été terminés pour d'autres raisons.

#### **Conclusion provisoire**

**Dans leur grande majorité, les Etats ont appliqué la règle de continuité aux traités multilatéraux auxquels**

### **L'Etat prédécesseur était partie.**

**Il y a en outre une minorité d'Etats qui semble avoir pris comme référence le principe de la table rase. Il en est résulté des successions optionnelles, ce qui signifie donc qu'une certaine continuité a été assurée dans ce cas également, par l'adhésion de l'Etat aux traités multilatéraux dont l'Etat prédécesseur était partie.**

Enfin une dernière remarque peut être ajoutée concernant l'attitude des Etats par rapport aux traités multilatéraux. Il conviendra notamment de déterminer si certains Etats ont officiellement déclaré qu'ils n'étaient pas liés. Si la réponse est positive, cette attitude devra être distinguée du silence. En outre, si certains Etats ont fait une telle déclaration, il faudra se demander si cette pratique invalide la règle de continuité automatique - par sa répétition - , si elle viole cette règle, ou si elle constitue une application d'une des exceptions prévues à une règle de succession d'Etats, ou encore une application d'une autre règle.

### 2.2. Les traités multilatéraux déposés auprès d'un Etat subissant une succession d'Etats.

Lorsqu'il y a un Etat continuateur, celui-ci reste dépositaire des traités déposés auprès du prédécesseur: la Russie a ainsi assuré les fonctions de dépositaire de l'ex-URSS.

### 3. La pratique concernant les traités bilatéraux

#### A. Les prises de position des Etats nés du processus successoral.

##### 1. La Russie

La Russie en tant qu'Etat continuateur a affirmée être liée par les traités bilatéraux de la même façon que par les traités multilatéraux. Bien entendu, un toilettage de ces traités est nécessaire au cas par cas, ne serait ce que pour remplacer les termes "URSS" par "Fédération de Russie", et "soviétique" par "russe".

##### 2. Les Etats baltes

Ces Etats ont fait savoir que sur le plan des principes, ils n'étaient plus liés, à partir de la date de leur indépendance, par tous les traités de l'ex-URSS, et donc en particulier les traités bilatéraux.

##### 3. Les Etats de la CEI

Ils ont tous affirmé la continuité des traités - y compris bilatéraux - dans la déclaration d'Alma Ata. La pratique, nous le verrons, a cependant considérablement divergé selon les Etats.

##### 4. Les Etats de l'ex-Yougoslavie

La RFY s'est considérée comme liée par les traités bilatéraux de l'ex-Yougoslavie en tant que continuateur, les autres Etats issus de l'ex-Yougoslavie en tant que successeurs.

### **Conclusion provisoire**

**Sur le plan de l'énoncé des principes, tous les Etats touchés par les récents processus successoraux se sont référés aux règles énoncées à l'article 34, qu'il s'agisse de la règle de continuité ou des exceptions de non-continuité à ce principe général.**

**Encore convient-il de voir si les pratiques ont été conformes aux principes ainsi affirmés, ou si elles s'en sont écartées.**

### Les pratiques bilatérales effectivement suivies - la pratique des Etats tiers par rapport aux Etats touchés par le processus de la succession

#### 1. Les traités bilatéraux avec un Etat continuateur

##### a. La pratique de l'Allemagne unifiée

###### \* Allemagne et Russie

L'Allemagne a comme les autres Etats accepté la continuité par la Russie des traités bilatéraux de l'URSS: c'est par une notification du 14 août 1994 que l'Allemagne a pris note des déclarations de continuité pour les traités multilatéraux et bilatéraux émanant de la Russie. Il faut noter que cela concerne les traités de l'URSS qui subsistaient avec l'Allemagne, après que toute une série de traités entre l'URSS et la RDA eurent pris fin du fait non de la succession de l'URSS, mais de l'unification de l'Allemagne.

###### \* Allemagne et Etats baltes

L'Allemagne a accepté qu'il n'y ait aucune continuité des traités bilatéraux existant entre elle et l'URSS à l'égard des trois pays baltes. Par ailleurs, en conformité avec la fiction de la continuité des Etats baltes avec les Etats d'avant 1940, l'Allemagne unie les a inscrit sur la liste des Etats parties aux traités multilatéraux qu'ils avaient ratifiés avant 1940.

### b. La pratique autrichienne

La pratique autrichienne a été très influencée par sa propre expérience après la première guerre mondiale, lorsqu'elle s'est considérée elle-même comme un Etat nouveau et un nouveau sujet de droit international, puisqu'elle avait fermement rejeté la présomption d'identité avec la Monarchie austro-hongroise (même si, en pratique, des traités conclus par la Monarchie ont été continués, comme le traité conclu avec la Belgique de 1895 sur l'extradition par exemple). Cependant, malgré quelques exceptions, l'Autriche avait en quelque sorte appliqué le principe de la table rase.

#### \* Autriche et Allemagne.

L'Autriche a considéré l'Allemagne comme identique avec la RFA. Les traités avec la RFA n'ont pas été remis en cause. A l'égard des traités de la RDA, elle a admis la continuité de certains traités, après consultation avec la RFA, tandis que les autres traités étaient considérés comme terminés.

A la suite de négociations entre l'Autriche et l'Allemagne, le Chancelier fédéral autrichien a publié une liste des traités dans la "Gazette juridique fédérale" qui étaient considérés comme caducs. Des traités ont été continués comme le traité sur la propriété conclu entre l'Autriche et la RDA.

#### \* Autriche et Russie

Concernant le cas de la Fédération de Russie, l'Autriche est partie du postulat que tous les traités bilatéraux devraient être négociés. Pour l'Autriche, la Fédération de Russie est un Etat nouveau (alors que la Russie se considère elle-même comme un Etat continuateur) et il faut donc utiliser le principe de la table rase. Un accord bilatéral a donc été conclu entre l'Autriche et la Russie par échanges de notes qui énumère les traités qui étaient continués dans les relations entre les deux Etats.

#### \* Autriche et Etats baltes

De la même manière, concernant les cas des Etats baltes, tous les traités bilatéraux doivent être réglés au travers de négociations. Deux catégories de traités se dégagent: les traités terminés mais tout de même appliqués; les traités d'avant la deuxième guerre mondiale qui restent en vigueur mais ne sont plus applicables.

En dehors du cas spécifique des Etats baltes, l'Autriche n'a pas appliqué strictement le principe de la table rase. Au contraire a été privilégié ce que Gerhard Hafner appelle le "principe de l'application pragmatique" ("the principle of pragmatic application", Doc.15, p. 12), selon lequel les traités bilatéraux conclus avec l'URSS restent applicables à moins que le traité ne soit dénoncé par l'une ou l'autre des parties.

### c. La pratique finlandaise

#### \* Finlande et Allemagne

Le principe de la variabilité des limites territoriales d'application des traités n'a pas posé de problème. Des discussions ont eu lieu entre la Finlande et l'Allemagne sur le sort des traités de la RDA : un accord a été signé rapidement prévoyant que 12 traités avaient pris fin dès le 3 octobre 1990, donc du fait de la survenance de l'unification. Deux ans plus tard, un autre accord a été signé indiquant que 7 autres traités devaient être considérés comme éteints depuis le 3 octobre 1990, introduisant donc un certain élément de rétroactivité.

#### \* Finlande et Russie

Le cas des traités bilatéraux conclus entre l'URSS et la Finlande ont été étudiés par Martti Koskenniemi et Marja Lehto (doc.18).

La notion d'Etat continuateur, inconnue auparavant de la pratique finlandaise, a été utilisée dans un protocole signé le 11 juillet 1992 par les ministres des affaires étrangères des deux Etats, qui prévoit que les traités continuent à s'appliquer.

Cependant, certains traités avaient réellement besoin d'être révisés comme:

- le traité d'amitié, de coopération et d'assistance mutuelle (ACAM) qui prévoyait une coopération militaire.
- l'accord commercial de 1947 (qui instituait une coopération économique devenue de plus en plus difficile entre une économie de marché et une économie planifiée).
- le traité de 1974 sur la coopération dans la prévention de la capture d'aéronefs civils (qui comportait bon nombre d'éléments périmés ou inopportuns).

Avant même que se pose le problème de la succession d'Etats, la question du changement de circonstances s'est manifestée dans les relations conventionnelles entre l'URSS et la Finlande.

La Finlande ayant reconnu la Fédération de Russie comme le continuateur de l'URSS dans de nombreuses notes diplomatiques, l'application des règles sur la succession d'Etat est exclue, mais les deux pays ont convenu que le traité ACAM devait être considéré comme un cas spécial parmi les traités qui avaient été conclus par l'URSS. Le 17 janvier 1992, le Président de la Finlande a fait une déclaration unilatérale selon laquelle le traité ACAM devait être considéré comme ayant cessé d'exister. Il n' a pas été fait référence au principe du changement fondamental de circonstances (prévu à l'article 62 paragraphe 1 de la convention de Vienne sur le droit des traités de 1969), car ceci aurait été à l'encontre de la thèse de la continuation.

En fait, sans parler de changement fondamental de circonstances, on ne peut que constater la caducité du traité de

1948 causé par un "ensemble d'événements dont l'effet cumulatif (a) été décisif" (selon M. Koskenniemi et M. Lehto, doc. 18, p. 215). Il semble qu'en outre, on puisse considérer que ce traité entre dans la catégorie des traités politiques.

Le maintien en vigueur entre la Finlande et la Russie des traités conclus entre la Finlande et l'URSS a été confirmé dans un protocole signé par les ministres des affaires étrangères des deux pays. Deux listes étaient annexées au protocole, la première énumère les traités en vigueur, la deuxième considère les cas spéciaux à négocier. En outre, certains ont été terminés, par accord, par le protocole du 11 juillet 1992, à partir de cette date. Certains traités dont la réalisation était devenue impossible du fait de la succession ont été omis des listes.

\* Finlande et Etats baltes

La Finlande a été parmi les premiers Etats à rétablir les relations diplomatiques avec les Etats baltes, le 29 août 1991. Suivant la thèse de la continuation des Etats baltes :

- les anciens traités conclus entre la Finlande et les Etats baltes dans les années 1920-1930 restaient valables en droit. En réalité, même si les traités d'avant 1940 sont analysés comme étant en vigueur, un échange de notes a été considéré comme nécessaire.

- les traités conclus par l'URSS et appliqués à l'égard des territoires des trois Etats baltes étaient nuls et nonavenus.

Plus délicat était le problème lié aux accords passés par l'URSS. En fait, une solution a été trouvée consistant à appliquer de manière provisoire un petit nombre de traités couvrant les domaines les plus importants de la coopération entre les deux pays. Il a été fixé à trois ans maximum la période d'application provisoire, délai qui a été jugé suffisant pour permettre la conclusion de nouveaux accords bilatéraux.

Pour l'Estonie, par exemple, qui a des liens étroits avec la Finlande, treize accords ont été "maintenus en vigueur": plus exactement, dans la mesure où ils étaient importants pour les deux parties, mais où elles ne voulaient pas déroger à l'affirmation de principe de non succession, les accords ne restaient pas en vigueur, mais été appliqués " ad interim, pour des raisons pratiques".

d. La pratique française

\* France et Russie

La désignation de la Russie comme continuateur de l'URSS est confirmé par un traité entre la France et la Russie, signé le 7 février 1992. Dans une intervention du ministre des affaires étrangères lors du débat en vue de la ratification de ce traité, celui-ci a déclaré que "les accords bilatéraux conclus avec l'URSS restent en vigueur avec la Russie" (JO Sénat CR, 13 novembre 1992, p. 3136). Ceci n'exclut cependant pas un réexamen au cas par cas des différents accords bilatéraux et le recensement *des accords à considérer comme étant en vigueur par échange de lettres*.

e. La pratique polonaise

\* Pologne et Allemagne

Les premières consultations germano-polonaises ont commencé le 6 avril 1992, à Varsovie. Il a été mis un terme à 114 traités. Il restait en octobre 1995 une quarantaine de traités à régler. Ainsi, comme le conclut Renata Szafarz (doc. 34, p. 21), "the respective principles of the Vienna convention ... were not applied to treaties concluded between Poland and the former GDR". Mais on peut peut-être analyser la situation différemment, en termes d'une application des exceptions à la règle de continuité, comme indiqué précédemment.

\* Pologne et Russie

- Les consultations entre la Pologne et la Fédération de Russie ont été basées sur la présomption de continuité de la personnalité juridique internationale de l'ex-URSS par la Fédération de Russie.

- concernant la Fédération de Russie, la pratique polonaise semble suivre les dispositions de l'article 35 ("position d'un Etat qui continue après la séparation d'une partie de son territoire"), impliquant donc une continuité de traités. Le climat politique général dans les relations entre la Pologne et la Russie n'était pas favorable à l'élaboration d'un compromis; la Pologne considérait l'application d'une clause rebus sic stantibus et de desuetudo pour justifier l'extinction des certains accords . Les consultations ont été recommencées dernièrement.

\* Pologne et Etats baltes

Pour les Etats baltes, il existe donc une présomption de continuité des traités d'avant 1940 et un refus des traités d'après 1940. Cependant, on note des exceptions: alors que la Lituanie a rejeté sa succession à l'accord polono-soviétique sur l'assistance juridique de 1957, il a tout de même accepté que cet accord soit appliqué provisoirement (jusqu'à ce qu'un nouvel accord sur l'assistance juridique soit conclu).

f. La pratique néerlandaise.

\* Les Pays-Bas et Etats baltes

On peut indiquer ici que conformément à leur position juridique, les Etats baltes ont indiqué qu'ils ne

continueraient pas les traités de l'ex-URSS.

Ainsi la Lettonie a déclaré ne pas vouloir continuer le traité de double imposition entre l'URSS et les Pays-Bas. Les Pays-Bas ont néanmoins indiqué qu'ils continueront à appliquer la Convention.

#### Les traités bilatéraux avec un Etat successeur

En ce qui concerne les traités bilatéraux, la pratique générale est celle de discussions bilatérales plus ou moins formelles destinées à clarifier la situation. Un examen attentif de la pratique semble cependant démontrer que ces discussions sont fondées sur l'idée qu'il existe une règle de continuité des traités bilatéraux. Les négociations ont un double but:

1. Repérer les traités qui doivent être considérés comme terminés du fait de la succession d'Etats. Dans ce cas, bien entendu, les traités sont considérés comme éteints à partir du jour de la succession.

Les traités bilatéraux de l'Etat prédécesseur peuvent être considérés comme terminés:

- soit par accord entre les nouveaux partenaires, qui ne souhaitent pas poursuivre leurs relations dans le cadre antérieurement fixé.

- soit parce que leur maintien en vigueur serait contraire à l'objet et au but du traité.

- soit parce que leur maintien en vigueur changerait radicalement les conditions du traité.

2. Repérer les traités que les Etats souhaitent terminer ou modifier pour l'avenir, par accord mutuel, pour diverses raisons. Dans ce cas, les traités seront considérés comme éteints à partir de la date de l'accord relatif à leur extinction, mais auront auparavant été en vigueur, du fait de la succession d'Etats.

Toutes ces terminaisons d'accords sont parfaitement compatibles avec la règle de continuité des traités, soit qu'ils résultent d'une exception prévue par la règle, soit qu'elles interviennent postérieurement à la mise en oeuvre de la règle de continuité, dans le cadre des règles générales du droit des traités codifiées par la Convention de Vienne de 1969.

#### a. La pratique de l'Allemagne unifiée

\* Allemagne et Etats issus de la CEI

Le principe de continuité, avec des négociations permettant d'écarter certains traités a été adopté.

La mise en oeuvre de cette approche a été effectuée selon diverses modalités:

- soit une déclaration conjointe ou un échange de notes sur le principe de continuité des traités bilatéraux précède les consultations ( c'est le cas par exemple, de la déclaration conjointe avec l'Ukraine du 9 juin 1993 ou avec la Biélorussie du 25 août 1994 ou encore le Kazakhstan du 22 septembre 1992, ou de l'échange de notes du 19 mai 1992 et du 9 septembre 1992 avec la Géorgie).

- soit un échange de notes prévoit l'application temporaire: cette approche a été retenue avec les Etats qui se réclament du principe de la table rase, comme par exemple l'Ouzbékistan (échange de notes entre le 6 juillet et le 15 juillet 1993).

En pratique, la plupart des traités en vigueur entre l'URSS et l'Allemagne ont été continués à l'égard des Etats successeurs de la CEI.

Le 9 juin 1993, le Chancelier Kohl et le Président ukrainien Krawtchuk ont signé une déclaration commune à Kiev, dans laquelle il est reconnu que l'Ukraine, en tant qu'Etat successeur, continuerait les engagements internationaux en vigueur de l'ex-URSS avec l'Allemagne. Cet accord a également prévu de nombreuses consultations bilatérales.

En fait, sauf pour le cas spécifique des Etats baltes, selon Stefan Oeter (doc. 25, p.36); "German government seems to assume a customary rule of universal succession of all successor states of the USSR into the Soviet treaty relations". Ce principe a toujours été réaffirmé dans les déclarations communes ou échanges de notes (même si ces documents diplomatiques de nature déclaratoire, selon l'Allemagne, n'étaient pas nécessaires pour créer les effets juridiques de la succession universelle). Seule la Moldavie, l'Azerbaïdjan et le Turkménistan n'ont pas formellement exprimé leur consentement à être liés par les traités de l'URSS avec l'Allemagne.

\* Allemagne et Etats issus de l'ex-Yougoslavie

- L'Allemagne n'a pas conclu de traité bilatéral avec la Serbie- Monténégro.

- Dans un échange de notes (entre le 31 juillet et le 5 octobre 1992), l'Allemagne et la Croatie ont convenu que les traités conclus entre la RFA et l'ex-Yougoslavie étaient appliqués temporairement jusqu'à ce qu'ils soient renégociés. Ceci permet de prendre en compte la réticence croate vis-à-vis de la règle de la succession universelle, inconditionnelle.

- Des négociations ont été également entamées avec la Slovénie. Des accords ont été convenus entre l'Allemagne et la Slovénie par échanges de notes (entre le 30 mars et le 19 avril 1993) sur la continuation et la caducité des traités (répartis en deux listes).

Il est intéressant de noter que c'était la première fois que la RFA n'est pas arrivée à inclure explicitement dans cet accord le principe de la succession universelle. La Slovénie a en effet défendu la succession optionnelle.

En fait, la RFA a appliqué la règle coutumière de la succession universelle automatique, ce qui signifie que les Etats successeurs sont liés ipso jure par les traités de l'Etat prédécesseur. Cependant, elle s'est efforcée d'obtenir le consentement explicite des Etats successeurs à une telle succession universelle, dans des échanges de notes.

- Les accords avec la Bosnie-Herzégovine et la Macédoine ressemblent beaucoup à ceux passés avec les Etats successeurs soviétiques, car ils réaffirment la règle coutumière de la succession universelle; mais l'accord avec la Croatie, nous l'avons vu, est sensiblement différent puisqu'il a été seulement admis une application transitoire de tous les traités de l'ex-Yougoslavie.

\* Allemagne et Etats issus de l'ex-Tchécoslovaquie

L'Allemagne est partie de la présomption de continuité automatique des traités signés avec la Tchécoslovaquie.

Ainsi, lorsque le ministère des affaires étrangères de la République tchèque a proposé à son homologue allemand de tenir des consultations sur les questions de succession d'Etats, ce dernier lui a adressé la note suivante (Note N° VN-Nr 180/93, 9 avril 1993) :

"[...] According to the legal opinion of the Federal Republic of Germany the German-Czechoslovak treaties remained in force, as of 1st January 1993, between Germany and the Czech Republic. [...]

The Federal Republic of Germany does not deem it necessary to hold consultations on the whole volume of treaties in respect of which succession has occurred. It is nevertheless prepared to do so if the Czech Republic wishes to do so. According to its opinion it would be preferable to discuss single treaties, if any of the parties it desires. [...]"

#### b. La pratique autrichienne

Selon Gerhard Hafner (doc. 15, p. 5), "Austria tried to pursue her policy relying on the clean slate rule and to reflect this policy already in the notes on the recognition. In doing so, he proceeded from the conviction that, in view of the lack of unanimous adoption of the two Vienna Conventions ... and the reluctance of States to ratify them, the rules laid down in the two conventions did not reflect customary international law".

Ainsi, dans son rapport de 1992 sur la politique étrangère au Parlement, le Ministre fédéral des Affaires étrangères considère que le principe de la table rase (dont l'Autriche s'est toujours servi depuis 1918) doit être utilisé (excepté des traités localisés - comme les traités frontaliers - qui s'appliquent automatiquement aux Etats nouveaux), sauf s'il existe un accord prévoyant le cas contraire et entraînant la continuation du traité.

\* Autriche et Etats issus de l'ex-Yougoslavie

Dans le cas yougoslave, l'Autriche applique une nouvelle fois le principe de la table rase combinée avec l'application pragmatique.

L'Autriche a donc reconnu l'indépendance de la Slovénie, de la Bosnie-Herzégovine et de la Croatie par lettre diplomatique. Elle a souhaité préserver un maximum de continuité dans le domaine des traités internationaux jusqu'à ce qu'ils soient renégociés (la période provisoire ayant été fixée à un an). Par exemple, le 16 octobre 1992, deux accords sous la forme d'échanges de notes entre l'Autriche et la Slovénie ont été conclus sur l'application de certains traités austro-yougoslaves (qui est entré en vigueur dès le 1er novembre 1993). Ces accords ont été considérés comme constitutifs en ce qui concerne la force juridique des traités qui y étaient énumérés.

\* Autriche et Etats issus de l'ex-Tchécoslovaquie

L'Autriche a suivi la même politique concernant la République slovaque. Dans l'intervalle cependant, l'Autriche a mis formellement fin à un traité parmi ceux qui la liaient à la Tchécoslovaquie, par une note adressée au ministre des affaires étrangères tchèque (Note N° 11030/94, 30 novembre 1994) qui énonce :

"The Trade arrangement for agricultural products and processed agricultural products shall cease to be in force one month after the date of this notification [...]"

Il peut être déduit de l'utilisation de cette procédure de terminaison, pour le futur, que l'accord a été considéré comme continuant ipso facto, après la succession d'Etats.

Ainsi, l'Autriche a dû adoucir sa position de départ (application du principe de la table rase) en acceptant le principe de l'application pragmatique. Selon Gerhard Hafner, ni le droit coutumier international, ni la Convention de Vienne n'ont vraiment fourni une base appropriée.

En fait, l'application pragmatique a conduit à des résultats très proches de l'application continue, lorsque l'on observe la pratique autrichienne.

Cependant, en face des difficultés créées par cette position qui n'était pas favorable à la stabilité et à la prédictabilité des relations avec l'Etat successeur et du fait du grand retard avec lequel les accords bilatéraux étaient conclus, l'Autriche est en train de changer sa position en s'appuyant plutôt sur le principe de continuité des traités bilatéraux. Les négociations avec la Croatie en 1996 sur le problème de la succession sont déjà inspirées de cette nouvelle position.

#### c. La pratique finlandaise

La pratique finlandaise à l'égard des traités bilatéraux ne semble pas être différente à l'égard des Etats successeurs

de celle qui a été décrite en ce qui concerne les Etats continuateurs .

\* Finlande et Etats de la CEI

La Finlande a effectué des négociations bilatérales avec chacune des ex-Républiques soviétiques.

\* Finlande et ex-Yougoslavie

La Finlande a refusé de reconnaître que l'ex-Yougoslavie se continue dans la RFY.

Avec la Slovénie, il a été admis que certains accords continuaient à être provisoirement appliqués; avec la Croatie, l'accord de double imposition a été considéré comme continuant à s'appliquer.

\* Finlande et Etats issus de l'ex-Tchécoslovaquie

Des négociations bilatérales se sont tenues entre la Finlande et la République tchèque et se sont terminées par un échange de lettres.

Dans sa lettre, le gouvernement tchèque déclare qu'après avoir étudié tous les traités en vigueur entre lui et la Finlande, il est arrivé à la conclusion qu'ils restent en vigueur: suit une liste de 12 traités qui représentent la totalité des traités existants; cela signifie qu'aucun traité n'a été terminé, ou n'a été considéré comme n'ayant plus cours du fait de la succession d'Etats.

d. La pratique française

\* France et Etats de la CEI

La France examine au cas par cas les différents traités bilatéraux: dans la mesure où cet examen attentif peut prendre un certain temps, il est arrivé que, en cas d'urgence, soit confirmé par échange de lettres que telle ou telle convention reste en vigueur, c'est le cas d'un échange de lettres entre la France et le Turkménistan, concernant un accord bilatéral en matière fiscale.

\* France et Etats issus de l'ex-Yougoslavie

Pour ce qui est des Etats autres que la RFY, la France a procédé à l'examen des accords internationaux qui liaient la France et la Yougoslavie, en consultation avec les gouvernements des Etats concernés. Ensemble, ils ont établi une liste d'accords qui continuent à lier les deux parties et une liste d'accords qu'il est utile de maintenir en vigueur à titre provisoire. Par exemple pour la Slovénie, ce processus s'est fait par échange de notes verbales des le 1er septembre 1993 et 22 février 1993, puis par échange de lettres entre les ministres des affaires étrangères des deux Etats, cet échange de lettres constituant un accord international entrant en vigueur à la date de la seconde lettre, en l'espèce le 25 mai 1994.

En ce qui concerne la position de principe, il semble que la France adopte l'idée selon laquelle une négociation est absolument nécessaire avant que le sort du traité ne soit fixé ; il se peut donc qu'un accord soit rétroactivement considéré comme terminé par ces négociations.

Il semble, en outre, que la France ne considère pas que les traités s'appliquent dans la période intermédiaire, avant les négociations. C'est ce qui a été considéré, en particulier, à propos de la convention franco-yougoslave du 18 mai 1971 relative à la loi applicable et à la compétence en matière de droit des personnes et de la famille en indiquant au tribunal d'instance de Sarrebourg, qui avait interrogé le Département en vue de prendre une mesure de tutelle, que la convention n'était pas applicable aux relations entre la France et la Bosnie-Herzégovine. Il n'y a donc là pas application provisoire, mais non application provisoire, jusqu'à ce que le sort du traité soit fixé par accord.

\* France et Etats issus de l'ex-Tchécoslovaquie.

On peut rappeler que concernant les traités bilatéraux, la déclaration du Conseil national tchèque du 17 décembre 1992, en affirmant la succession ipso jure de la République tchèque en matière de traités auxquels étaient partie la Tchécoslovaquie, ne distingue en fait pas les traités bilatéraux et multilatéraux. Le principe est donc celui de la continuité, y compris les exceptions à ce principe.

Ainsi, pour identifier les traités qui ne sont pas transférés automatiquement, des consultations sont menées entre les deux parties. Par exemple, le résultat des consultations bilatérales confirmées par des échanges de lettres entre ministères des Affaires étrangères aboutit à ce que :

"Les délégations française et tchèque ont procédé à l'examen des accords internationaux qui liaient la France et la Tchécoslovaquie au 31 décembre 1992. Dans l'attente de la conclusion de nouveaux accords entre la République française et la République tchèque, elles ont constaté que les accords franco-tchécoslovaques (figurant en annexe 1) continuent à lier la République française et la République tchèque".

e. La pratique polonaise.

De la même façon, on ne note pas de différence d'approche dans la pratique polonaise selon qu'il s'agit d'un traité bilatéral avec un Etat continuateur ou d'un traité bilatéral avec un Etat successeur.

\* Pologne et Etats de la CEI

Ainsi, la Pologne a envoyé des notes spéciales (du 15 octobre 1993 au 20 janvier 1994) proposant des consultations bilatérales avec chacune des ex-Républiques de l'ex-URSS. Une liste des traités polonais-soviétiques a été établie.

\* Pologne et Etats issus de l'ex-Yougoslavie

La Pologne convient qu'il s'agit d'un démembrement et non d'une série de sécessions. Il n'y a pas d'Etat continuateur, mais seulement des Etats successeurs.

En octobre 1995, la Pologne n'avait pas encore procédé à des consultations du fait de la poursuite de la guerre avec la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro).

Le 13 avril 1995, un accord a été signé entre la Pologne et la Croatie sur la succession en matière de traités bilatéraux, confortant le statut de la Croatie en tant qu'Etat successeur, et établissant une liste de 18 traités continués, et 4 traités terminés à la date d'entrée en vigueur de cet accord et non appliqués dès sa signature. On remarquera qu'il fait directement référence à la Convention de Vienne de 1978. La Pologne a suivi le même raisonnement avec la Slovénie. On peut donc remarquer que les dispositions de l'article 34 paragraphe 1 de la convention de 1978 ont été largement appliquées.

\* Pologne et Etats issus de l'ex-Tchécoslovaquie.

La Pologne a reconnu qu'il s'agissait de dissolution et non de sécession dans le cas de la Tchécoslovaquie et que les deux ex-républiques étaient des Etats successeurs.

Les consultations entre la Pologne et la République tchèque ont commencé dès 1993. Trois listes de traités ont été établies (ceux qui continuent, ceux à renégocier, ceux qui sont caducs). La Pologne a suivi la même politique avec la Slovaquie.

Selon Renata Szafarz, les problèmes de succession ont été réglés en pleine conformité avec les dispositions de l'article 34 paragraphe 1 de la convention de 1978.

f. La pratique néerlandaise

\* Pays-Bas et Etats de la CEI

Les Pays-Bas adoptent une approche basée sur le principe de continuité et selon Adriaan Bos, "il apparaît parfois dans la pratique que des négociations ont eu lieu à propos d'un certain nombre de choses urgentes sans qu'on soit parvenu à une décision définitive sur la totalité des relations conventionnelles".

\* Pays-Bas et Etats de l'ex-Yougoslavie

Les Pays-Bas ont conclu des accords pour poursuivre les relations conventionnelles bilatérales de l'ex-Yougoslavie, avec la Slovénie, la Croatie et l'ex-République yougoslave de Macédoine. Bien que n'ayant pas signé un tel accord avec la Bosnie-Herzégovine, les Pays-Bas ont donné leur accord à une extradition vers ce pays sur la base d'un traité d'extradition signé avec l'ex-Yougoslavie, confirmant ainsi implicitement la règle de continuité ipso facto.

\* Pays-Bas et Etats de l'ex-Tchécoslovaquie

Les 8 et 9 décembre 1994 a été confirmé dans un échange de lettres entre le Royaume des Pays-Bas et la République tchèque, d'une part et la Slovaquie d'autre part, que les conventions qui étaient autrefois en vigueur entre le Royaume des Pays-Bas et la Tchécoslovaquie sont applicables après le 31 décembre 1992 dans les relations entre le Royaume des Pays-Bas et la République tchèque d'une part et la Slovaquie d'autre part.

Ainsi a été suivie la procédure prévue à l'article 34 de la Convention de 1978, étant entendu que la poursuite "automatique" des relations conventionnelles est confirmée dans cet échange de lettres.

g. La pratique britannique

Il peut être indiqué que les traités bilatéraux auxquels était partie l'ex-Yougoslavie ont été maintenus en vigueur dans un premier temps avec les Etats issus de l'ex-Yougoslavie, à l'exception de la RFY.

Par exemple, le 16 décembre 1993, le secrétaire d'Etat pour les affaires étrangères et du Commonwealth a adressé à la Macédoine la note suivante:

"The Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs also confirms that, as appropriate, Treaties and Agreements to which the United Kingdom and the Socialist Federal Republic of Yugoslavia were parties shall remain in force between the United Kingdom and the Former Yugoslav Republic of Macedonia".

Dans un second temps, en avril 1996, après la reconnaissance par la Grande-Bretagne de la RFY, la même politique a été adoptée à l'égard de cet Etat. La référence à la formule "as appropriate" semble indiquer que certaines conventions pourraient être terminées en raison de la succession d'Etats.

h. La pratique des autres Etats

Sans que l'on puisse être exhaustif, à ce stade, certaines constatations importantes peuvent être faites. Le principe du maintien en vigueur automatique des traités conclus par l'ex-Tchécoslovaquie a été confirmé à la suite de négociations bilatérales des experts ou par un simple échange de lettres ou de notes entre la République tchèque et la Chine, le Danemark, Israël, le Japon, la République de Corée, la Norvège, le Portugal, la Grèce, Singapour, l'Espagne, la Suède et la Bosnie-Herzégovine (en plus des Etats cités plus haut). Dans certains cas il a été convenu de terminer certains traités *ex nunc*.

Telle a aussi été la pratique entre la Slovaquie et la Chine, le Danemark, la Grèce, le Japon, les Pays-Bas, la

Norvège, la Slovénie, la Suède, et la Suisse.

## REMARQUES CONCLUSIVES

Les événements survenus à l'Est au début des années 1990 ont été une occasion unique de tester la Convention de 1978 sur la succession d'Etats en matière de traités.

En 1980, Renata Szafarz (Doc.32, p.109) tenait les propos suivants : "The Convention may influence substantially the practice of States and guide their interpretation in many still unresolved succession matters" et c'est, nous semble-t-il, le rôle que l'on peut lui prêter: un petit guide pratique très souple - résultat de compromis politiques entre les Etats participants -, un livre de recettes qui, il est vrai, ne fait peut-être pas le tour de l'ensemble des "cuisines" étatiques en matière de succession d'Etats. Cependant, elle a permis de définir juridiquement les événements liés à la fin des anciens Etats fédéraux de l'Est et de la réunification allemande, qui s'inscrivent dans les cas répertoriés de la Convention (partie IV) :

- Concernant l'URSS, la Fédération de Russie est l'Etat continuateur de l'ex-URSS, et les autres Républiques soviétiques (excepté le cas spécial des Etats baltes) sont des Etats successeurs.
- Les Etats issus de la dissolution de la Yougoslavie et la Tchécoslovaquie sont tous des Etats successeurs.
- La réunification allemande est un cas d'incorporation (de la RDA à la RFA).

Mais l'analyse des politiques menées par des Etats tiers vis-à-vis des Etats successeurs, montre que la pratique de la négociation prévaut concernant la succession en matière de traités. Même si la présomption de la continuité est la prémisse fondamentale en matière de succession d'Etats - afin de sauvegarder la stabilité des relations internationales -, chaque traité mérite une attention toute particulière puisque, dans chaque cas, des considérations politiques, idéologiques, militaires, religieuses, éthiques, sociales, économiques, historiques spécifiques rentrent en jeu et les Etats ne sauraient donc spolier une partie de leur souveraineté au nom d'un principe de succession automatique universelle aux traités : la règle générale est donc la négociation des traités au cas par cas, sur le fondement du principe de continuité, modulé par ses exceptions. L'importance de la mise en évidence du principe de continuité comme norme de référence ne doit pas être masquée par l'existence de ces négociations : c'est en effet la règle à laquelle il faut faire référence, pour dire le droit, en cas de désaccord des parties sur le devenir d'un traité de l'Etat prédécesseur.

### Partie IV. La succession d'Etats et certaines catégories spéciales de traités

La Convention de Vienne de 1978 a introduit un régime unique de succession aux traités internationaux, à l'exception des traités de frontières et des traités relatifs à des régimes territoriaux. Les auteurs ont proposé d'étendre ces règles à d'autres catégories d'accords, notamment aux traités de codification.

Les récents changements territoriaux survenus en Europe ont modifié l'approche de la continuité et de la succession en ce qui concerne deux types d'accords internationaux : les traités sur les droits de l'homme et les traités sur le désarmement.

#### 4.1. Les traités de frontières

Les traités de frontières ont un statut spécial en droit international. Le tracé d'une frontière présente un caractère durable et ne doit pas être remis en cause par les changements politiques qui peuvent se produire dans les Etats concernés. Comme l'a dit la CIJ dans l'affaire du *Temple de Preah Vihear*:<sup>4</sup> « D'une manière générale, lorsque deux pays définissent entre eux une frontière, un de leurs principaux objectifs est d'arrêter une solution stable et définitive ».

Cette idée ressort également de l'article 62 inscrit dans les deux conventions sur le droit des traités, celle de 1969 et celle de 1986, selon lequel « un changement fondamental de circonstances ne peut pas être invoqué comme motif pour mettre fin à un traité ou pour s'en retirer : s'il s'agit d'un traité établissant une frontière ». Par ailleurs elle est confortée par les deux principes fondamentaux, celui de l'inviolabilité des frontières et celui de l'intégrité territoriale des Etats qui sont liés à la règle selon laquelle la succession d'Etats ne porte pas atteinte aux droits des Etats tiers (conformément au principe *nemo plus iuris in alium transferre potest quam ipso habet* un Etat peut transférer uniquement des droits qu'il possède).

Le principe de la continuité des frontières étatiques a été introduit dans le premier rapport de H. Waldock en 1960 puis a été modifié dans le projet de 1972. Le commentaire de l'article 29 du projet (qui deviendra l'article 11 de la Convention de 1978) précise *qu'une formule adoptée exprime uniquement un principe négatif*

<sup>4</sup> ICJ Rep.1962, p.34.

*concernant la succession et ne s'occupe pas avec de problèmes autres que le fondement contractuel de la frontière.* La disposition citée a été acceptée par la plupart des membres de la CDI et par la grande majorité des Etats. Elle a donc été incluse dans la Convention de Vienne de 1978 et constitue la codification d'une norme coutumière.

Que s'est-il passé pour les frontières des Etats issus de l'URSS ? La Déclaration d'Alma-Ata du 21 décembre 1991 adoptée par les Etats de la CEI mentionne que les signataires acceptent le principe de l'intégrité territoriale tel qu'il découle de l'Acte final d'Helsinki de 1975.

La pratique russe confirme la succession aux traités de frontières. Le Protocole russo-norvégien du 22 avril 1993 sur la continuité des accords bilatéraux prévoit le maintien en vigueur du Traité de frontières du 14 mai 1826. De même le Conseil suprême de la Fédération de Russie a confirmé la validité du Traité conclu entre l'URSS et la Chine le 16 mai 1991 en dépit des protestations des autorités locales russes. Toutefois l'exemple de la Russie n'est pas représentatif dans la mesure où celle-ci a été considérée comme le continuateur de l'URSS. Aussi convient-il de se pencher sur la pratique des autres Etats !

Certains ont confirmé la validité des frontières existantes dans de nouveaux accords qu'ils ont conclus avec leurs voisins. L'Ukraine a ainsi conclu le 14 octobre 1993 un accord frontalier avec la Slovaquie qui reconnaît la frontière existante. Ce texte est très important du point de vue politique, car le tracé de cette frontière découle de l'Accord du 29 juin 1945 sur la cession de l'Ukraine transcarpathe. Or la volonté de la Slovaquie de conclure cet accord était douteuse. De même la Biélorussie et la Lettonie ont conclu le 21 février 1994 un traité sur la confirmation de la frontière existante. L'article premier de ce texte se réfère à la frontière qui existait entre les deux pays le 16 juin 1940.

D'autres remettent en question les frontières. La frontière russo-lettonne avait été modifiée par la cession de la région d'*Abrane* à la Russie. La légalité de cette cession a été mise en cause par le Parlement letton qui a demandé à la Russie un retour à la frontière antérieure. La frontière entre l'Ukraine et la Roumanie est également source de conflits. Cette dernière a perdu des territoires attribués à l'URSS sur la base du Pacte Molotov-Ribbentrop. Le Traité de paix signé avec la Roumanie en 1947 a entériné ces changements territoriaux. La Bessarabie du Nord a été cédée à l'Ukraine et la république soviétique de Moldavie a été créée. Cela a engendré des prétentions territoriales de la part de la Roumanie, mais tardivement, seulement lors de la conclusion du Traité entre la Roumanie et l'Ukraine le 3 mai 1997.

Une solution intéressante a été appliquée aux relations entre les Pays baltes et la Suède. Au cours des négociations sur la conclusion des accords de pêche et de délimitation des espaces maritimes, il n'a pas été possible de délimiter les frontières de la mer Baltique. Dans ses demandes de ratification adressées au Parlement, le gouvernement suédois a déclaré que, même en l'absence d'un accord sur cette délimitation, les deux Etats sont liés conformément au droit coutumier par les accords conclus entre la Suède et l'URSS en 1977 et 1988.

Concernant les frontières d'autres pays issus des processus successoraux survenus dans les années 90, on peut citer l'attitude de l'Autriche et de l'Italie. Dans un échange de notes avec la Slovénie du 16 octobre 1992 et avec la Slovaquie du 22 décembre 1993, l'Autriche a accepté la continuité des accords sur le tracé des frontières et certains accords sur le régime frontalier. Le Traité d'Osimo du 10 novembre 1975 concernant le régime de la frontière dans la région de Trieste a été maintenu en vigueur entre l'Italie et la Slovénie.

A propos des frontières allemandes s'est posé le problème de la frontière Oder-Neisse entre la RFA et la Pologne. Elle était très importante pour la situation politique en Europe centrale. Selon l'Allemagne, la frontière établie dans l'Accord de Potsdam n'avait pas un caractère définitif. Cette position n'a pas été modifiée même après la conclusion du Traité du 7 décembre 1970 sur la normalisation des relations entre la Pologne et la RFA. Cette dernière considérait que seul le gouvernement de l'Allemagne réunifiée pourrait reconnaître la frontière. Au cours de la négociation du Traité « 2+4 », ce problème a été soulevé. S'est également posée la question du sort des traités conclus entre la Pologne et la RDA, en particulier du Traité de Goerlitz du 6 juillet 1950 et du Traité du 22 mai 1988 sur la délimitation maritime dans la baie de Poméranie.

Du point de vue de la succession d'Etats, il est intéressant de remarquer que c'est avant tout la Pologne qui souhaitait un règlement conventionnel de la frontière. Elle a donc mené une offensive diplomatique, ce qui lui a permis de participer à la session de Paris sur la conférence « 2+4 » et de faire insérer dans le Traité de Moscou du 12 septembre 1990, à l'article premier, que le territoire de l'Allemagne unifiée comprendrait les anciennes RFA, RDA et l'ensemble de Berlin et que les frontières de ces Etats constituaient la frontière de la nouvelle

Allemagne. Ce passage consacre ainsi expressément le principe de la continuité des traités de frontières inscrit à l'article 11 de la Convention de Vienne de 1978. Ceci a été confirmé dans le Traité conclu entre la RFA et la Pologne le 14 novembre 1990, qui reconnaît le tracé de la frontière existante. L'article 1, qui est la disposition-clé de ce texte, stipule que la frontière suit les lignes précisées dans les traités antérieurs, celui de Goerlitz de 1950 (entre la Pologne et la RDA) et celui de Varsovie de 1970 (entre la Pologne et la RFA). Le Traité polono-allemand de 1990 n'a pas défini la date critique du transfert de souveraineté, mais il a la portée déclarative du fait qu'il se réfère aux traités antérieurs.

Il ressort donc clairement de la pratique internationale que les traités de frontières restent en vigueur à l'égard de l'Etat successeur. Toutefois la situation concernant les frontières qui ne sont pas fondées sur un accord est ambiguë, même en cas de sécession ou de démembrement d'un Etat. Il faut alors rechercher une autre base. La position vis-à-vis des Etats tiers est simple dans la mesure où la succession d'Etats ne remet pas en cause les droits des Etats autres que ceux qui sont concernés par le processus successoral. Le titre territorial est limité au territoire de l'Etat prédécesseur. On applique donc le principe de *l'uti possidetis*. Nous ne traiterons pas de cette question, car elle dépasse le cadre de notre étude.

#### 4.2. Les autres régimes territoriaux

La notion de traités établissant des régimes territoriaux particuliers n'est pas bien précise. Ceux-ci sont divisés généralement en trois catégories : les traités concernant la situation des régions frontalières, ceux établissant des servitudes et ceux établissant le régime des capitulations (les accords sur l'établissement de bases militaires en territoire étranger). La pratique ancienne relative à leur succession est diverse. Toutefois, deux tendances se dégagent, l'une montrant la succession aux accords relatifs au régime de la navigation sur les rivières internationales, l'autre le rejet de la succession aux accords militaires (ces derniers sont politiques, accords personnels). Si les auteurs, dans leur grande majorité (A.D. McNair, P. Guggenheim, D.P. O'Connell, F. Oppenheim, E. Klein, F. Berber...), acceptent la succession aux traités localisés, leurs positions divergent en ce qui concerne de détails.

Le problème posé par le caractère particulier des traités sur les régimes territoriaux est apparu en 1972 lors des travaux préparatoires à la Convention sur la succession en matière de traités dans le rapport de H. Waldock. Cette solution est fondée sur la pratique internationale et la doctrine, mais aussi se justifie par la nature spéciale des traités de frontières et des traités territoriaux sous l'article 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités qui exclu la possibilité d'application du principe *rebus sic stantibus* aux traités des frontières. Les Etats ont en général accepté la proposition consistant à introduire des dispositions particulières dans la convention. La CDI dans son rapport a considéré qu'il s'agissait d'un règlement spécial par rapport aux dispositions concernant les différents types de succession et que la succession concernait plutôt le régime établi par le traité que le traité lui-même.

La conférence de Vienne a adopté un article 12 concernant la succession aux droits et obligations découlant des accords introduisant le régime territorial spécial en faveur d'Etats, de groupes d'Etats et d'organisations internationales (régimes objectifs). Cette disposition serait, selon les observateurs, une norme de droit coutumier. La CIJ a reconnu la nature coutumière de cette obligation dans son arrêt du 25 septembre 1997 dans l'affaire *Gabcikovo-Nagymaros*.

A la suite des récents changements survenus en Europe, s'est posée la question de la succession aux accords relatifs à des régimes territoriaux particuliers.

Le statut juridique des îles d'Aaland a été établi par une convention annexée à la Déclaration de Paris de 1856 et confirmé dans la Convention du 20 octobre 1921 sur la démilitarisation.<sup>5</sup> Selon le comité de juristes consulté en 1920 par le Conseil de la SdN à propos du différend entre la Suède et la Finlande sur le titulaire de la souveraineté, le statut juridique des îles d'Aaland en tant que zone démilitarisée présentait un intérêt européen. La situation particulière de ces îles a également fait l'objet d'un accord bilatéral conclu entre l'URSS et la Finlande en 1940, qui a confirmé les dispositions de la Convention de 1921 et a accordé à l'URSS le droit d'avoir un consulat sur ces îles. Les accords de 1921 et 1940 constituent un exemple typique de ces accords localisés. A la suite des récentes successions d'Etats, il a fallu régler la succession de ces îles. Cette succession n'est pas claire. Il nous semble que tous les successeurs devraient être liés par les dispositions sur la neutralité et sur la démilitarisation du territoire en tant que régime objectif. Le droit d'avoir un consulat devrait être limité à la

<sup>5</sup> Martens, NRG XII, p.65.

Fédération de la Russie. En effet c'est un droit purement politique qui n'est pas modifié pour l'Etat identique à l'URSS et qui concerne directement la situation du territoire en question. Dans les relations avec les autres successeurs, l'accord a expiré ou a été dénoncé lors de négociations bilatérales. La Russie a adopté la même solution que celle retenue pour les îles d'Aaland à propos de l'Accord du 9 février 1920 sur le statut de Spitsbergen par lequel elle reste liée. Elle a pris à sa charge le consulat et une société minière soviétique.

Il convient de mentionner le rôle politique important qu'a joué dans les relations sino-soviétiques la question de la succession à l'Accord concernant la situation juridique d'une partie du Canal de Saimaa. La Russie a accepté les droits et les obligations découlant de ce texte dans une déclaration gouvernementale du 1<sup>er</sup> octobre 1994.

La succession à la Convention de Belgrade du 18 août 1948 relative à la navigation sur le Danube a soulevé des difficultés. La participation à cette Convention est limitée aux Etats riverains. Ce texte a servi de fondement à la création d'une organisation internationale : la Commission européenne du Danube. Or trois Etats parties à cette Convention ont été touchés par des changements territoriaux : l'URSS, la Tchécoslovaquie et la RSFY.

Concernant le cas des Etats issus de l'URSS, la Russie a exprimé la volonté de participer à la Convention et aux travaux de la Commission. Dans la mesure où elle est considérée comme identique à l'ancienne union, cela n'a nécessité aucune formalité particulière. Toutefois, au cours des travaux du comité, il a été souligné que la Russie n'était pas un Etat riverain et donc qu'elle ne remplissait pas la condition fondamentale pour en devenir partie. On peut souligner un paradoxe. Si l'Etat concerné est un Etat successeur, il peut rejeter la succession en se référant à l'incompatibilité avec l'objet et le but du traité inscrit à l'article 34.2 b) de la Convention de Vienne de 1978. En revanche s'il est identique au prédécesseur, il peut uniquement invoquer la disposition de la Convention de Vienne de 1979 sur le droit des traités : la clause *rebus sic stantibus* de l'article 62.1.a). Par conséquent la succession à la Convention de 1948 exige une solution politique. Des négociations entre les parties à la Convention sont en cours. L'Ukraine était déjà partie à cette Convention, son indépendance n'a pas modifié cette qualité. La Moldova a adressé une demande d'adhésion aux Etats parties. En effet, selon la pratique internationale moderne, la succession automatique aux accords fermés est exclue, la participation du successeur requiert le consentement des autres parties.

Concernant la position des Etats issus de la Tchécoslovaquie, les deux successeurs ont décidé pour des raisons géographiques que seule la Slovaquie resterait partie à la Convention et membre du comité. Aussi la République tchèque a-t-elle fait une demande d'adhésion ! Selon Hanna Bokor-Szegö, la participation tchèque serait contraire à l'article 34.2.b) de la Convention de 1978. Nous ne partageons pas cet avis. Il n'est pas question dans la notification tchèque de succession, mais d'adhésion. Les parties à la Convention auront alors à interpréter la notion d'« Etat riverain » et à décider de l'accession éventuelle de la République tchèque.

La succession de la Yougoslavie est spéciale du fait qu'elle était le dépositaire de cette Convention et donc que c'était à elle de décider si un Etat intéressé remplissait les conditions pour y adhérer. Même si l'identité entre la RFY et la RSFY n'est pas reconnue par la communauté internationale, on peut s'attendre dans le futur à une modification de cette position. Le statut de la Yougoslavie en tant que partie et dépositaire serait alors probablement maintenu. La Croatie a notifié sa succession, mais les Etats parties n'ont pas résolu cette question en invoquant l'article 4 de la Convention de Vienne de 1978 qui concerne la succession aux traités constitutifs d'organisations internationales. La Croatie et la Moldova ont obtenu le statut d'observateur.

On peut citer aussi l'Accord du 8 octobre 1990 conclu entre la Tchécoslovaquie, l'Allemagne et la Communauté européenne qui concerne l'établissement de la Commission internationale pour la protection de l'Elbe. Il est entré en vigueur le 30 octobre 1992. La Slovaquie l'a dénoncé de manière unilatérale en mars 1994.

Par conséquent, il ne ressort pas à première vue de notre analyse une thèse de la succession automatique aux accords concernant les régimes territoriaux particuliers. On peut soutenir que la succession se limite aux Etats directement concernés, cette limitation serait conforme au but et à l'objet des accords. Le même argument peut être développé pour la Convention relative à la navigation sur le Danube.

#### 4.3. Les accords sur le désarmement

La Déclaration de la Communauté européenne du 16 décembre 1991 sur les « lignes directrices sur la reconnaissance des nouveaux Etats en Europe orientale et en Union soviétique » constitue le premier signe important de l'intérêt porté par la communauté internationale au sort des instruments internationaux relatifs au désarmement. Ce texte fait dépendre la reconnaissance de l'acceptation par les successeurs de « tous les

engagements pertinents relatifs au désarmement et à la non-prolifération nucléaire, ainsi qu' à la sécurité et à la stabilité régionale ». Il est manifeste que cet intérêt était lié à la dissolution de l'URSS. Comme l'ont écrit M. Bothe et C. Schmidt dans le cas de l'Union soviétique « il n'y a pas seulement dissolution d'un Etat mais dissolution d'un espace stratégique. »<sup>6</sup>

La notion d'accord sur le désarmement doit faire l'objet d'une interprétation extensive et englober ainsi les accords concernant les régimes objectifs, les zones dénucléarisées (tels le Traité sur l'espace de 1967, le Traité sur l'Antarctique de 1959, le Traité de Tlatelolco de 1967 et le Traité de Rarotonga de 1985).

Les armes nucléaires soviétiques étaient localisés sur le territoire de quatre républiques : la Russie, l'Ukraine, la Biélorussie et le Kazakhstan. Le 21 décembre 1991, ces républiques devenues indépendantes ont conclu un accord sur les mesures communes concernant les armes nucléaires. Ces Etats, à l'exception de la Russie, se sont engagés à adhérer au TNP de 1968 en tant qu'Etats non nucléaires et à retirer les armes nucléaires déployées sur leur territoire. Le retrait devait s'effectuer avant le 1<sup>er</sup> juillet 1992 pour les armes tactiques et avant le 31 décembre 1994 pour les armes stratégiques. Ils acceptaient également de ratifier le Traité START du 31 juillet 1991 sur la réduction et la limitation des armements stratégiques offensifs. En outre ils ont décidé d'accorder au président de la Fédération de Russie la compétence exclusive en matière de décision de l'emploi de l'arme nucléaire. Ceci sera repris dans l'Accord des chefs des Etats-membres de la CEI sur les forces stratégiques conclu à Minsk le 30 décembre 1991.

Les quatre Etats mentionnés ci-dessus et les Etats-Unis ont signé le 23 mai 1993 à Lisbonne un Protocole au Traité START qui concerne l'application de ce texte. La solution adoptée est très intéressante. Le Traité START a été conclu le 31 juillet 1991 et n'était pas entré en vigueur au moment de la dissolution de l'URSS. Le Protocole précise donc les obligations des Etats successeurs. La Russie est liée par ce Traité en tant qu'Etat identique à l'URSS et les trois autres Etats en deviennent parties sur la base du Protocole. Ils s'engagent à adhérer le plus rapidement possible au TNP. La Biélorussie l'a ratifié le 22 août 1993, le Kazakhstan le 14 février 1994 et l'Ukraine le 5 décembre 1994. Il convient d'ajouter que les autres Etats issus de l'URSS ont également procédé à la ratification de ce document.

L'adhésion au Traité START a soulevé de nombreuses questions théoriques. Premièrement, quel était le statut des Etats sur le territoire desquels stationnaient les armes nucléaires dans la période s'étalant entre la dissolution de l'URSS et leur adhésion à ce Traité ? Même si de telles armes étaient situées sur leurs territoires, il était clair que cette situation était temporaire. La décision de l'emploi de ces armes appartenait au président de la Russie. Les accords quadripartites entre les Etats successeurs peuvent être considérés comme une anticipation de l'accession au Traité avec effet de ne pas porter atteinte à son objet et à son but. Deuxièmement, pourquoi les Etats ont-ils adhéré au Traité et n'ont-ils pas succédé ? Il nous semble que, du fait que les successeurs disposaient d'armes nucléaires, la succession était contraire à l'objet et au but du Traité au sens de l'article 34.2.b) de la Convention de Vienne de 1978. Le TNP était fondé sur l'existence de 5 Etats nucléaires : l'URSS, les USA, la France, le Royaume-Uni et la Chine. Les trois Etats issus de l'URSS concernés pouvaient se déclarer Etat successeur ne disposant pas d'armes nucléaires au sens de l'article II. du Traité (dans la mesure où ils ne contrôlaient pas ces armes et ne pouvaient donc pas les employer). Les dispositions des accords du 21 décembre 1991 et du Protocole du 23 mai 1993 concernant l'obligation de retirer ces armes équivalaient à une déclaration de succession.

L'URSS était également partie au Traité sur les forces conventionnelles en Europe du 19 novembre 1990. Sa dissolution a nécessité la modification de ce Traité, qui s'est effectuée par la signature d'un protocole lors de la session extraordinaire des parties au Traité d'Oslo le 5 juin 1992. Il a été décidé que le plafond des armes conventionnelles de l'URSS serait partagé entre les sept Etats de la région faisant l'objet du Traité : l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Moldavie, le Kazakhstan, la Russie et l'Ukraine. Cette solution correspond à celle inscrite dans la Convention de Vienne de 1978 à l'article 37.1, selon lequel les successeurs peuvent ratifier un traité qui a été signé mais n'a pas été ratifié par l'Etat prédécesseur ou n'est pas entré en vigueur.

#### 4.4. La succession aux instruments concernant les droits de l'homme

Les accords sur les droits de l'homme présentent une spécificité par rapport aux autres traités de droit international. On peut alors se demander si la succession à ces accords ne devrait pas être soumise à un régime

<sup>6</sup> M. Bothe et C. Schmidt, « Sur quelques questions de succession posées par la dissolution de l'URSS et celle de la Yougoslavie », RGDIP 96( 1992), No.4 , pp.811-842.

spécial en raison de la nécessité d'assurer la protection des individus tout particulièrement lors de situations difficiles (notamment en cas de succession d'Etats).

La Déclaration de la Communauté européenne du 16 décembre 1991 précitée a mis l'accent sur l'importance des obligations étatiques dans le domaine des droits de l'homme, particulièrement en ce qui concerne les garanties de respect des dispositions de la Charte des Nations Unies et des engagements souscrits dans l'Acte final d'Helsinki et la Charte de Paris, notamment en ce qui concerne l'Etat de droit, la démocratie et les droits de l'homme et la garantie des droits des groupes ethniques et nationaux et des minorités. La Commission des droits de l'homme dans sa Résolution 1993/23 concernant la succession d'Etats aux traités sur les droits de l'homme a déclaré que les Etats successeurs sont liés par les accords des prédécesseurs et sont responsables de leur application. Elle leur a demandé de notifier leur succession aux dépositaires de ces traités pour faciliter la tâche de ces derniers. Par ailleurs, elle a souligné l'importance des standards internationaux en matière de droits de l'homme pour la stabilité et la légalité des régimes étatiques. Dans sa Résolution 1994/16, elle a demandé aux successeurs qui n'avaient pas notifié leur succession de confirmer qu'ils restaient liés et aux dépositaires et au Secrétaire général de l'ONU de prendre acte de cette succession en lui donnant un effet rétroactif (c'est-à-dire à compter de la date d'indépendance des Etats issus des successions d'Etats). Une résolution similaire adoptée en 1995, mais sans vote, confirme le consensus qui entoure cette question. Il est aussi intéressant de noter que les organes créés pour surveiller l'application des accords sur les droits de l'homme ont prié les Etats successeurs de leur fournir des comptes-rendus à ce sujet.

Le problème de la succession aux accords sur les droits de l'homme était particulièrement important dans le cas de l'URSS et de la Yougoslavie. Les Etats de la CEI en ont reconnu l'importance. Ceci ressort notamment de l'article 2 de l'Accord sur la création de la CEI qui mentionne leur volonté de garantir « aux citoyens des autres Parties ainsi qu'aux apatrides vivant sur son territoire, sans distinction de nationalité ni aucune autre forme de discrimination, les droits et libertés civils, politiques, sociaux, économiques et culturels, conformément aux normes internationales universellement reconnues en matière de droits de l'homme ». Cet engagement a été repris dans la Déclaration du 24 septembre 1993, par laquelle ces Etats s'engagent à protéger les droits de l'homme et à assurer la succession aux instruments internationaux dans ce domaine.

Concernant la Yougoslavie, au cours de la Conférence de Londres des 26-27 août 1992, a été adopté un *catalogue de principes sur la conduite à tenir pendant le conflit* qui obligeait les parties belligérantes à respecter les droits de l'homme. La Commission Badinter, dans ses avis, a consacré de longs développements à la situation en matière de droits de l'homme dans les Etats successeurs. Dans ses avis n° 4 et 7, le respect de ces droits a été requis parmi les conditions posées pour la reconnaissance des nouveaux Etats. Dans ses avis n° 1 et 2, la Commission a souligné la nécessité de respecter « les droits fondamentaux de la personne humaine et des droits des peuples et des minorités ». Les Ministres des affaires étrangères des Etats-membres de la CEE ont adopté le 16 décembre 1991 une déclaration concernant le projet d'une convention proposée par la Conférence sur la paix sur les effets de la dissolution de la Yougoslavie. Dans cette déclaration, il était demandé aux successeurs d'accepter notamment les dispositions de la Convention sur les droits de l'homme, les droits des peuples et des minorités.

La pratique des Etats issus de l'URSS et de la Yougoslavie n'est pas homogène. Premièrement, même s'ils ont notifié leur succession aux accords sur les droits de l'homme, la date retenue pour cette succession, qui est mentionnée sur la liste des Etats parties, est celle de la notification et non de l'indépendance de ces pays. Deuxièmement, certains Etats ont notifié qu'ils devenaient partie non par la voie de la succession, mais par celle de l'adhésion. Ainsi concernant la Convention sur le génocide du 9 décembre 1948, la Slovénie, la Bosnie-Herzégovine, la République tchèque et la Slovaquie ont notifié leur succession, tandis que l'Arménie, la Moldavie, la Géorgie et l'Azerbaïdjan ont fait part de leur adhésion.

Le cas de la RFY est particulièrement intéressant. Elle figure sur la liste des Etats parties. Elle a alors demandé de présenter ses rapports sur l'application de cette Convention. Or, conformément à la pratique de l'ONU de refuser de reconnaître sa continuité et son identité étatique avec la RSFY, les rapports mentionnent le nom de « Yougoslavie » (Serbie et Monténégro) et les représentants de la RFY ne sont pas admis à participer aux débats. (*Je ne comprends pas cette phrase*) Malgré les nombreuses protestations émises par la RFY, le Comité des droits de l'homme a maintenu sa position. Il nous semble que le conflit ne porte pas tant sur l'application de la Convention par la Yougoslavie que sur son fondement (à savoir si la RSY est successeur ou continueur de la Yougoslavie). En se référant à la position adoptée par la CIJ dans l'affaire du Nicaragua concernant les relations entre les obligations conventionnelles et le droit coutumier, si l'on reconnaissait à la RFY le statut d'Etat nouveau, elle pourrait être liée par les normes sur les droits de l'homme, soit en tant que successeur, soit en vertu

du droit coutumier. En outre, si elle est successeur, il faudrait alors accepter la participation de ses représentants aux travaux des organes créés par la Convention. Cependant, si elle n'est liée que par des normes coutumières, on ne peut exiger la présentation de ses rapports. Le droit coutumier dans le domaine des droits de l'homme ne concerne que les clauses matérielles de ces accords comme de clauses formelles sont applicables exclusivement par rapport aux parties. Si la continuité de la RFY était acceptée, elle serait également importante du point de vue de la responsabilité de celle-ci en matière de violation des droits de l'homme. En effet, si elle était identique à la RSFY, elle serait responsable de toutes les violations des droits de l'homme et du droit humanitaire commises dès le début du conflit. En revanche, si elle est reconnue comme successeur, elle ne peut être tenue responsable que de celles commises après la date critique (après le 27 avril 1992).

En conclusion, il nous semble que si la doctrine a généralement tendance à être favorable à la continuité dans ce domaine (droit coutumier *in statu nascendi*), la pratique étatique n'est pas homogène. De nombreux Etats ont opté pour une adhésion à ces accords et non pour une succession automatique. En effet, ils tentent de conserver un degré de liberté de décision dans ces questions. Par conséquent, il semblerait que les droits de l'homme ne possèdent pas un caractère de droit coutumier.

#### IV.5. TRAITES CONSTITUTIFS DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Les traités dont il est question dans ce rapport sont ceux auxquels la Convention fait référence dans son article 4 :

„*Traités constitutifs d'organisations internationales et traités adoptés au sein des organisations internationales*

La présente Convention s'applique aux effets de la succession d'Etats en ce qui concerne :

- (a) tout traité qui est l'acte constitutif d'une organisation internationale, sous réserve des règles concernant l'acquisition de la qualité de membre et sous réserve de toute autre règle pertinente de l'organisation ;
- (b) tout traité adopté au sein d'une organisation internationale, sous réserve de toute règle pertinente de l'organisation.

*Sur le plan doctrinal*, il est généralement admis que, lorsqu'un Etat engagé dans un processus successoral est considéré comme un Etat continuateur, c'est-à-dire identique à lui-même, il reste membre de droit des organisations internationales dont il était membre : ses droits et obligations au titre de l'organisation sont maintenus ; au contraire, lorsqu'un Etat est considéré comme un Etat successeur, il ne bénéficie d'aucun transfert des droits et obligations possédés par l'Etat prédécesseur du fait de sa participation aux chartes constitutives des organisations internationales et devra donc demander son admission en passant par les procédures d'adhésion prévues dans les chartes des organisations. Il y a derrière cette distinction une logique évidente : la participation d'un Etat à une organisation internationale est en général une relation juridique nouée "*intuitu personae*", qui ne subsiste qu'aussi longtemps que l'Etat, personne juridique concernée, est identique à lui-même.

Raisonné autrement, ce serait oublier une des particularités de la succession d'Etats en matière de chartes constitutives d'organisations internationales. En effet, ces traités sont avant tout rattachés à la personnalité des Etats plus qu'à leur territoire, ce que relève Konrad Bühler : „*since membership in international organizations is rather attached to the State as an international person than to its territory and in view of the fact that 'the community character of international organizations... makes membership a personal right' a study on succession to membership should rather proceed from a personal approach*”<sup>7</sup>. La conséquence directe de l'adhésion à une charte constitutive d'une organisation est, en effet, de devenir membre de l'organisation. Cette qualité de membre est attachée à la personne de l'Etat, et il n'est guère surprenant que la solution ne soit pas la même selon que cette personnalité demeure ou se modifie.

*Du point de vue de la pratique onusienne*, le problème s'est posé pour la première fois avec la partition de l'Empire des Indes en deux Etats : l'Inde et le Pakistan. Face à ce problème, la Sixième commission a adopté le texte suivant :

" 1. Que, en règle générale, il est conforme aux principes de présumer qu'un Etat qui est Membre de l'Organisation des Nations Unies ne cesse pas d'en être Membre du simple fait que sa constitution ou ses frontières ont subi des modifications, et de ne considérer les droits et obligations que possède cet Etat en sa qualité de Membre des Nations Unies comme ne cessant d'exister que par l'extinction de l'Etat en tant que personne juridique reconnue dans l'ordre international ;

<sup>7</sup> Konrad Bühler, „*State Succession, Identity, Continuity and Membership in the United Nations*”, Rapport pour le Centre d'études et de recherches de la Haye, 1996, p. 3.

2. Que, lorsqu'un nouvel Etat est créé, quels que soient le territoire et la population qui le composent, et que ceux-ci aient ou non fait partie d'un Etat Membre des Nations Unies, ce nouvel Etat ne peut, dans le système prévu par la Charte, se prévaloir du statut de Membre des Nations Unies que s'il a été formellement admis comme tel, conformément aux dispositions de la Charte.

Pour le reste, chaque cas doit être jugé comme un cas d'espèce".

Autrement dit, en principe, l'Etat continuateur reste partie au traité constitutif et membre de l'organisation, l'Etat successeur doit demander son admission.

## I. LA SUCCESSION AUX TRAITES CONSTITUTIFS DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

### A. L'ETAT CONTINUATEUR

1. L'Etat continuateur diminué par rapport à l'Etat prédécesseur du fait de la séparation de certaines parties du territoire : *la Fédération de Russie*

- La continuation de la qualité de partie à la Charte et de membre de l'ONU

Le 21 décembre 1991, la déclaration d'Alma Ata signée par les républiques soviétiques (sauf les Etats baltes et la Géorgie) stipule que : „*Les Etats de la CEI sont favorables à ce que la Russie continue l'URSS en qualité de membre des Nations Unies, y compris de membre permanent de Conseil de sécurité et d'autres organisations internationales*”. Dans une lettre datée du 24 décembre 1991, le Président Eltsine a notifié le contenu de l'accord au Secrétaire général des Nations Unies. Il est dit précisément : „*I have the honour to inform you that the membership of the USSR in the UN, including the Security Council and all others organs and organizations of the UN system, is being continued by the Russian Federation (RSFSR) with the support of the countries of the Commonwealth of Independent States. In this connection, I request that the name „ Russian Federation ” should be used in the UN in place of the name „ The Union of Soviet Socialist Republic ”. The Russian Federation maintains full responsibility for all the rights and obligations of the USSR under the Charter of the UN, including the financial obligations*”<sup>8</sup>. Une note verbale du ministre russe des Affaires étrangères devait par la suite réaffirmer cette position.

En conséquence, la Russie n'a pas eu à ratifier à nouveau la Charte de l'ONU. La Fédération de Russie n'a pas eu à devenir membre des Nations Unies. Le principe, qui veut qu'en cas de continuité l'Etat assume l'ensemble des droits et obligations qui découlent des traités, s'applique aussi pour les traités constitutifs d'organisations internationales.

Même si ce point concerne le contenu du statut de membre plus que son existence, c'est à dire le problème de la succession dans l'organisation internationale plus que celui de la succession aux traités constitutifs, il faut souligner que, en cas de continuation, l'Etat n'assume les obligations financières – cotisations dans l'ensemble des organisations, autres droits et obligations financières dans les organisations financières – qu'après une certaine modulation qui est fonction des changements subis par l'Etat continuateur. Ainsi, dans le cas de la Russie, qui est un Etat continuateur diminué par rapport à l'URSS, ses contributions financières ont elles aussi été diminuées.

- La continuation de la qualité de partie aux chartes constitutives et de la qualité de membre des autres organisations internationales

La situation dans les institutions spécialisées de la famille des Nations Unies a été réglée de façon parallèle à celle de l'ONU. La lettre du Président Eltsine a été transmise à l'ensemble des institutions spécialisées faisant partie du système des Nations Unies. Le ministre russe des Affaires étrangères a fait parvenir à chaque organisation une lettre au contenu identique les informant que la Fédération de Russie en tant que continuateur de l'URSS poursuivait de sa participation dans ces institutions et qu'elle en occupait désormais le siège. Les institutions spécialisées ont très généralement accepté cette prétention. Le remplacement de l'URSS par la Russie s'est traduit par le remplacement du nom „ URSS ” par celui de „ Fédération de Russie ” dans la liste des parties signataires des chartes constitutives.

L'existence d'une continuation se traduit également par le fait que l'Etat continuateur est considéré comme partie aux traités constitutifs et membre des organisations depuis la date de ratification de l'Etat prédécesseur. Ainsi, par exemple, la liste des membres de l'AIEA indique que la Fédération de Russie est membre depuis 4 août

<sup>8</sup> Lettre datée du 24 décembre 1991, adressée au Secrétaire général par le Président de la Fédération de Russie.

1957, date d'adhésion de l'URSS à l'organisation. L'ONUDI a elle aussi accepté cette qualité de continuateur. Toutefois, une révision de la part de la contribution russe a été rendue nécessaire par l'adhésion des autres Etats issus du démembrement de l'Etat soviétique.

Autrement dit, il y a parfaite *continuité du statut de partie* aux traités constitutifs, même si cette continuité peut aller de pair avec une *modification du contenu du statut*, c'est-à-dire même si les droits et obligations du membre continué sont diminués en proportion de la diminution de la taille – territoire et population – de la Russie par rapport à l'URSS.

La continuation de l'URSS par la Fédération russe à l'OIT a présenté une particularité. Le BIT a été contraint de prendre formellement une décision pour constater la continuation de la participation de l'URSS. En effet, la composition du Conseil d'administration du Bureau comprend de droit les dix premières puissances industrielles mondiales. La prise d'une décision a donc été nécessaire pour vérifier qu'à l'instar de l'URSS, la Fédération de Russie faisait toujours partie de ces dix pays. Mais il n'y a là qu'une continuation vérifiée et confirmée et non une remise en cause du principe de continuité. Si la Russie n'était pas restée parmi les dix premières puissances industrielles mondiales, il est clair que cela n'aurait pas remis en cause sa qualité de continuateur à l'OIT, mais seulement sa qualité de continuateur en tant que titulaire du siège au Conseil. La Fédération de Russie a également été le continuateur dans les traités constitutifs des autres organisations internationales ne faisant pas partie de la famille des Nations Unies. Ainsi, par exemple, la Russie a été admise comme continuateur de l'URSS sans aucune formalité ni déclaration officielle au statut d'Etat partie à la convention d'Helsinki de 1974 instituant la Commission baltique.

De manière générale, la Russie a donc continué le statut de l'URSS au sein des organisations internationales. Une simple notification de la continuation a été considérée comme suffisante. Le fait que la Russie apparaisse comme le continuateur de l'URSS dans les traités constitutifs des organisations internationales a pour conséquence qu'elle est considérée comme partie à ces traités depuis la date de ratification par l'URSS, et non depuis la date à partir de laquelle elle a assumé la continuité.

## 2. L'Etat continuateur agrandi par rapport à l'Etat prédécesseur : *le cas de l'Allemagne*

L'exemple type est celui de la réunification allemande qui a vu la RDA être totalement intégrée à la RFA le 3 octobre 1990. A proprement parler, il ne s'agit pas d'un cas d'unification tel que prévu à l'article 31 de la Convention sur la succession d'Etats en matière de traité de Vienne de 1978, mais d'une véritable incorporation. On est plus proche de la situation régie par l'article 15. Autrement dit, la RFA en tant qu'entité internationale a continué son existence, après avoir incorporé la RDA, avec un territoire agrandi des Länder de la RDA<sup>9</sup>. On peut déduire de l'article 11 du Traité d'union *a priori* que c'est le principe de l'article 15 de la Convention de Vienne qui est appliqué : „ *les traités de l'Etat successeur sont en vigueur à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats* ”. Du fait de la nature même de la participation aux traités constitutifs des organisations internationales, l'Allemagne unifiée, en tant que continuateur de la RFA, conserve la qualité de membre des organisations auxquelles cette dernière était partie du fait même de l'identité entre la personnalité de la RFA et celle de l'Allemagne, identité qui est à la base du principe de variabilité des limites territoriales d'application des traités.

Les choses se sont passées très simplement à l'ONU, avec l'envoi de deux lettres par les représentants des deux Allemagne. Le 27 septembre 1990, la RDA informe l'ONU que la plaque „ République démocratique allemande ” doit être supprimée à l'avenir<sup>10</sup>. Ce fait est confirmé par la lettre adressée au Secrétaire général de l'ONU par la RDA, le jour même de l'unification, le 3 octobre 1990, l'informant que „ *the two German States have united to form one sovereign State, which as a single Member of the United Nations remainss bound by the provisions of the Charter in accordance with the solemen declaration of June 1973. As from the date of the unification, the Federal Republic of Germany will act in the United Nations under the designation 'Germany'* ”<sup>11</sup>

Il a également suffi au Représentant permanent de la RFA auprès de la FAO d'une simple notification au Directeur général de l'organisation pour l'informer du nouveau statut de l'Allemagne unifiée. En ce qui concerne la participation de la RFA à la Charte constitutive de la FAO, il faut rappeler que la RFA était membre de la FAO

<sup>9</sup> Voir sir Robert Jennings et sir Arthur Watt, *Oppenheim's International Law*, Harlow, Longman, 9<sup>e</sup> ed., 1992, p. 138.

<sup>10</sup> A/45/557, 28 septembre 1990.

<sup>11</sup> Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général, 1995, p. 9, n<sup>o</sup> 13.

depuis le 27 novembre 1950 et que la RDA n'était pas membre de cette organisation. Le jour même de l'unification, le 3 octobre 1990, le Représentant permanent de la RFA auprès de la FAO a fait savoir qu'en tant que membre unique de la FAO, l'Allemagne restait liée par les dispositions de la Constitution de la FAO. De la même façon, l'Allemagne a continué la qualité de partie à la charte constitutive de l'ONUDI, tout en payant une cotisation composée de la somme des cotisations de la RFA et de la RDA : le Directeur général de l'ONUDI a en effet déclaré que c'est „ *a fundamental rule of general international law that when states unite and so form one successor state, any financial obligation of the predecessor state arising in conformity with international law ... passes to the successor state ...Hence, the assessed contribution of the GDR for 1991 became a financial obligation of the FRG* ”<sup>12</sup>

Le particularisme de la réunification allemande oblige cependant à s'interroger sur le sort réservé aux chartes constitutives auxquelles seule la RDA était partie. La RDA ayant totalement cessé d'exister, *a priori* ne peut en revendiquer la qualité de continuateur et, à ce titre, poursuivre sa participation dans les organisations dont elle est membre. Cependant, l'article 12 § 3 prévoit que : „ *Si l'Allemagne unie envisage d'adhérer à des organisations internationales ou à d'autres traités multilatéraux auxquels la République démocratique allemande est partie et pas la République fédérale d'Allemagne, elle se mettra d'accord avec les co-contractants respectifs et avec les Communautés européennes dans la mesure où les compétences de ces dernières sont affectées* ”. L'Allemagne ne revendique donc pas automatiquement la qualité de partie à ces traités. Les négociations dont il est mentionné doivent se dérouler „ *en fonction des critères de la protection de la confiance légitime, des intérêts des Etats concernés et des engagements contractuels de la RFA, ainsi qu'en fonction des principes d'un ordre fondamental libéral, démocratique et d'Etat de droit et compte tenu des compétences des Communautés européennes* ”.

On peut indiquer que seule la RDA était membre d'Intercosmos : suite à des négociations comme celles qui étaient prévues, la RFA, par une déclaration acceptée par les autres Etats parties, est devenue membre d'Intercosmos.

### 3. L'Etat continuateur identique à lui-même

#### a) *Ukraine et Bélarus (dans certains cas)*

Sans avoir à l'époque le statut d'Etat, puisque ni l'une ni l'autre ne disposaient pleinement de la souveraineté internationale, l'Ukraine et la Biélorussie n'en sont pas moins membres originaires des Nations Unies et de nombreuses organisations internationales. Ces deux entités faisaient déjà l'objet d'une reconnaissance internationale en tant que sujets de droit. L'Ukraine n'a été définitivement émancipée qu'après avoir fait sa déclaration d'indépendance le 24 août 1991, indépendance qui est entrée en vigueur après le référendum du 1er décembre de la même année. Un processus parallèle a conduit à l'indépendance de la Biélorussie devenue par la suite le Bélarus.

Profitant de leur situation privilégiée, ces deux Etats se sont contentés de notifier à l'ONU et aux autres organisations dont ils étaient antérieurement membres, qu'ils continuaient leur qualité de partie à la Charte de l'ONU et aux chartes des organisations et leur participation à l'ONU et aux autres organisations. C'est ainsi que le ministre ukrainien des Affaires étrangères a adressé une lettre au Secrétaire général des Nations Unies le 6 février 1992 lui indiquant que : „ *As one of the founding states of the UN and as a member of the international organizations of its system, Ukraine reaffirms its lofty obligations under the Charter of the UN and the acts of establishing the relevant organizations* ”. Le même type de notification a été envoyé aux autres organisations, comme par exemple à l'OMS, l'OMPI ou l'UNESCO.

A l'inverse, lorsqu'elles n'étaient pas précédemment membres des organisations, l'Ukraine et la Bélarus ont dû déposer des demandes d'admission et passer par la procédure d'adhésion.

#### b) *Les Etats baltes*

Leur cas est particulier, puisque ces trois Etats, annexés par l'URSS en 1940, s'affirment être les continuateurs des Etats d'avant-guerre. Par conséquent, ils ont dû adhérer à la majeure partie des organisations internationales créées après la guerre, en suivant la procédure d'admission, n'ayant pas signé les chartes constitutives de ces organisations.

Leur admission à l'OIT a, toutefois, posé quelques difficultés. Les Etats baltes avaient, en effet, ratifié en 1921 la Charte constitutive de l'OIT et en étaient des membres originaires. Logiquement, ils ont voulu bénéficier de leur

<sup>12</sup> Lettre datée du 25 octobre 1990 au Représentant permanent de la RFA auprès de l'ONUDI, in *UN Juridical Yearbook*, ST/LEG/SER.C/28, p. 314.

statut de continuateur. Cependant, à la suite de négociations informelles, ils ont finalement convenu qu'en raison de la relative souplesse de la procédure d'adhésion à l'OIT, il serait en pratique plus simple de recourir à cette procédure plutôt que d'apporter la preuve de leur qualité de continuateur, et de reconstituer rétroactivement l'évolution de leur situation – y compris financière – depuis 1940. Ici, les problèmes posés par la modulation du statut de continuateur étaient tellement complexes que le principe de continuité lui-même a été écarté pour des raisons pratiques, même s'il a été réaffirmé en tant que principe. Les Etats baltes ont en effet tenu à préciser qu'il s'agissait de réadmissions et que ce recours à la procédure d'admission ne portait en rien préjudice à leur position de principe.

**En conclusion, il semble que la pratique suivie par les organisations et les Etats en matière de chartes constitutives d'organisations internationales ne s'écarte pas de celle suivie pour tout autre traité multilatéral, lorsqu'il s'agit d'un Etat continuateur. A partir du moment où la qualité de continuateur est acceptée, une simple notification de la continuation suffit pour poursuivre la qualité de partie au traité constitutif et de membre de l'organisation. Le principal problème reste, malgré tout, de nature politique : arriver à un accord entre les organisations et les Etats sur la qualité ou non de continuateur. Enfin, continuité de la qualité de partie au traité constitutif signifie continuité du statut de membre et pas nécessairement de tous les éléments factuels de ce statut qui dépendent de la consistance physique ou économique de l'Etat. Il est clair qu'un Etat continuateur diminué aura moins de droits et d'obligations financières que son prédécesseur, tandis qu'un Etat continuateur agrandi en aura plus.**

### C. L'ETAT SUCCESSEUR

#### 1. Aucune succession dans les organisations internationales générales

Il se dégage de l'examen de la pratique qu'en règle générale, la participation aux diverses organisations internationales des Etats issus des démembrements à l'Est ne s'est pas faite par voie de succession, et que les Etats n'ont pu succéder ni automatiquement, ni par voie de notification de succession, aux traités constitutifs des organisations internationales.

##### *a) La sécession : les Etats de la CEI*

La position de l'Ukraine et de la Biélorussie étant à part, le cas des Etats de la CEI n'a posé aucune difficulté spécifique. Les neuf Etats successeurs de l'URSS ont dû de manière générale accepter de passer par les procédures d'admission des organisations. Ainsi, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Moldavie, le Kirghizistan, le Kazakhstan, le Turkménistan, le Tadjikistan et l'Ouzbékistan ont adhéré à la Charte des Nations Unies et sont devenus membres de l'ONU le 2 mars 1992 en respectant la procédure de l'article 4 (décision de l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de Sécurité). L'adhésion de la Géorgie a, quant à elle, été repoussé au 31 juillet 1992 en raison de la guerre civile qui s'y déroulait. La même position a été suivie dans l'ensemble des institutions spécialisées du système des Nations Unies.

##### *a) La dissolution : les Etats issus de l'ex-Yougoslavie*

###### *- Le cas de la RFY (Serbie et Monténégro)*

La constitution yougoslave du 27 avril 1992 revendique au bénéfice de la RFY le statut de continuateur de la RSFY. A ce titre, la RFY prétend poursuivre la participation de l'ex-Yougoslavie aux Nations Unies et dans les autres organisations internationales. La RFY veut être traitée par rapport à l'ex-Yougoslavie comme la Russie l'a été par rapport à l'ex-URSS. Cette prétention a soulevé d'énormes difficultés de nature politique et juridique.

Dans une série de résolutions, le Conseil de sécurité s'est opposé à cette volonté yougoslave. Une première résolution datée du 15 mai 1992 parle déjà de „l'ancienne Yougoslavie”. Un nouveau pas est franchi le 30 mai 1992 par la résolution 757 par laquelle le Conseil constate que „l'affirmation de la RFY (Serbie-Monténégro) selon laquelle elle assure automatiquement la continuité de l'ancienne Yougoslavie comme membre de l'ONU n'a pas été généralement acceptée”. Enfin, le Conseil arrête une position définitive en adoptant, le 19 septembre 1992, la résolution 777 qui constate que la RSFY a cessé d'exister, qui confirme que la RFY ne peut pas assurer automatiquement la continuité de l'ex-Yougoslavie et qui recommande à l'Assemblée générale de décider que la RFY : „devrait présenter une demande d'admission aux Nations Unies et qu'elle ne participera pas aux travaux de l'Assemblée générale”. En réponse à cette résolution, l'Assemblée générale adopte la résolution 47/1 du 22 octobre 1992 qui dispose que la RFY „ne peut assumer automatiquement la continuité de la qualité de membre de l'ancienne RSFY aux Nations Unies” et que la RFY „devrait présenter une demande d'admission et qu'elle

*ne participera pas aux travaux de l'Assemblée générale* ". Néanmoins, toute référence à la disparition de la RSFY a disparu pour des motifs essentiellement politiques.

Ces attermolements sont source d'ambiguïtés et de difficultés. Ils donnent cours à des interprétations différentes, voire contradictoires. Pour certains Etats, comme les Etats-Unis ou les autres Etats issus de l'ex-Yougoslavie, cette résolution écarte explicitement toute possibilité de continuation par la RFY de la qualité de membre de l'ex-Yougoslavie. Pour d'autres, comme la Russie ou la RFY, l'interprétation de cette résolution doit se limiter à interdire à la RFY de participer aux travaux de l'Assemblée générale. En l'absence d'autres précisions, c'est cette interprétation restrictive qui a été retenue par le Département des affaires juridiques de l'ONU. Selon lui, la résolution 47/1 implique uniquement une interdiction pour la RFY de participer aux travaux de l'Assemblée. La résolution n'a en rien terminé ou suspendu la qualité de membre de la Yougoslavie dans l'organisation. La RSFY est toujours compté au nombre des membres des Nations Unies et son siège comme son nom existent toujours. Simplement, les représentants de la RFY ne peuvent les utiliser à l'Assemblée générale. A l'inverse, cette délégation fonctionne toujours. Elle peut recevoir et diffuser des documents ou participer à d'autres organes des Nations Unies. D'après l'avis du service juridique, le statut de la Yougoslavie comme partie à la Charte de l'ONU n'a pas été affecté par la résolution de l'Assemblée générale : l'Etat partie à la Charte est donc encore aujourd'hui la RSFY et non la RFY. Cependant, il semble que les contributions de la Yougoslavie soient réclamées à la RFY, et que celle-ci paye effectivement la contribution qui était prévue pour l'ex-Yougoslavie, contribution qui a cependant été diminuée pour tenir compte de la situation de guerre comme de la modification de l'assise territoriale de la RFY.

La position arrêtée par l'Assemblée fut largement suivie et imitée par les institutions spécialisées du système des Nations Unies. La Conférence générale de l'AIEA a, par exemple, pris une résolution dont les termes reprennent ceux utilisés par l'Assemblée générale : „*decides that the Federal Republic of Yugoslavia should apply for membership in the Agency and that it shall not take any further part in the work of the Board and the General Conference* ". Des résolutions similaires furent adoptées par l'OACI, l'OMPI, l'OMI, l'ONUDI, l'OMS, l'UNESCO, la FAO ...

Les mêmes causes produisant les mêmes effets, le statut de la FRY au sein de ces organisations restait incertain. La situation a changé avec la chute du régime Milosevic.

A l'opposé, certaines organisations se sont clairement prononcées contre toute idée de continuité entre la RSFY et la RFY. C'est le cas du Conseil de l'Europe qui a affirmé lors de sa 480ème réunion (septembre 1992) : „*that for the purpose of Council of Europe Conventions and Agreements to which it was a party, the SFRY has ceased to exist* ". Cet avis est partagé par l'OCDE qui, à propos de l'accord d'association existant entre elle et la Yougoslavie, a constaté que : „*La dissolution de la RSFY, qui a pour conséquence que la RSFY a cessé d'exister comme Etat, a entraîné l'extinction de l'accord, et que l'accord n'est donc pas en vigueur entre l'Organisation et l'un quelconque des Etats issus de l'ex-RSFY* ".

Les institutions financières comme le FMI ou la BIRD ne pouvaient pas se permettre d'adopter une position aussi ambiguë. Il est vrai que, pour leur part, des sommes considérables étant en jeu, une position attentiste n'était pas soutenable<sup>13</sup>. Une fois admis que la RSFY avait cessé d'exister, il fallait en l'absence de l'acceptation d'une continuité par la RFY, trouver une solution juridique pour que les Etats issus de l'ex-Yougoslavie n'échappent pas à leurs obligations financières. Aussi, contrairement à la règle générale, en tenant compte de la spécificité des institutions financières, une succession a été acceptée, ainsi qu'il sera développé dans le point suivant, pour les Etats issus de l'ex-Yougoslavie, dont le statut de successeurs n'est pas contesté.

Par ailleurs, la CIJ a admis dans sa décision sur l'*Application de la convention sur la prévention et la répression du crime de génocide*<sup>14</sup> opposant la RFY et la Bosnie-Herzégovine, que la RFY était liée par la convention de 1951. Or, comme le relève Konrad Buhler : „*it seems virtually impossible to construe the declaration of April 27, 1992, referring explicitly to the continuation of the FRY, as a declaration of succession, which would be necessary in the absence of a principle of automatic succession* " <sup>15</sup>. Certains en ont déduit que la CIJ, bien qu'elle ne s'y soit pas référée explicitement, a considéré que la RFY était le continuateur de la RSFY. Mais il est également possible de considérer que s'applique, surtout dans un domaine aussi fondamental pour le respect des droits de l'homme que ne l'est la Convention sur le génocide, le principe de succession automatique de l'article 34 de la Convention de 1978. En réalité, la Cour n'a rien dit de tout cela, elle a été extrêmement prudente, n'ayant voulu prendre position ni sur un éventuel statut de continuateur de la RFY, ni sur un éventuel statut de

<sup>13</sup> L'importance des sommes en jeu et la volonté de voir les prêts consentis à l'ex-RSFY toujours garantis avait d'ailleurs poussé la Banque mondiale à accepter les prétentions de la RFY, avant de se rétracter et de s'aligner sur la solution retenue par le FMI.

<sup>14</sup> 11 juillet 1996, *Rec. CIJ* 1996, p. 4.

<sup>15</sup> Konrad Buhler., *op. cit.*, p. 79.

successeur, ni sur le caractère automatique ou non de la succession, ni sur le caractère rétroactif ou non de la succession, se bornant à prendre acte de la déclaration de la RFY selon laquelle cet Etat se considérait comme lié par la convention sur le génocide.

Par conséquent, la RFY a demandé l'admission aux organisations internationales après la chute du régime Milosevic. La résolution 55/12 du 8 novembre 2000 a accepté la demande yougoslave qui est devenu membre de l'ONU dès 1 novembre 2000. La procédure pareille a été adoptée par rapport à l'OSCE (decision du Conseil Permanent de l'OSCE du 10 novembre 2000) et autres organisations internationales.

*- Le cas de la Slovénie*

La Slovénie a succédé à l'ex-Yougoslavie le 25 juin 1991. Une étude particulièrement fine et exhaustive de la façon dont s'est passée „ la succession ” de la Slovénie aux organisations internationales dont était membre la Yougoslavie ayant été effectuée par Mirjam Skrk dans son rapport national, il a paru important au Rapporteur de faire part de cette expérience nationale dans son intégralité, en en reprenant un long passage<sup>16</sup> :

*„ Slovenia started to implement the practice of notifying the succession to treaties after it had been fully recognized on 15 January 1992 by the EC ... It must be noted at this occasion that while adopting for Slovenia the general rule on the continuation of the validity of treaties of the predecessor state, i. e., former SFRY, the Slovenian legislator overlooked the fact that in respect of constituent treaties of international organizations, it was the law of these organizations that overruled the law on the succession of states. Namely, on 22 May 1992, the Slovenian Assembly passed the Act of **Notification of Succession** to Conventions for which the Government of the US acts as Depository, Hague Conventions and Conventions from the Field of Intellectual Property<sup>17</sup>... The first group of treaties enlisted in the Act, were 19 treaties, deposited with the US Government. Among them, 9 had the nature of constituent treaties of international organizations. They include the UN Charter, the ICAO Convention of 1944, the Statutes of four financial institutions – the IFM, IBRD, IFC and IDA – the WMO Convention of 1947, the Statute of the IAEA of 1956 and the Agreement on International organization for INTELSTAT, 1971, including the agreement on exploitation. The second group contained conventions adopted by the Hague Conference on Private International Law, 1951, including the Statute of the Hague Conference on Private International Law, 1951, which could also be designated as a treaty of constituent character. In the third group, 6 conventions and agreements were enlisted for which WIPO acted as depository. Three of them, namely Berne Convention for the protection of Literary and Artistic Works (1886 and respective amendments), Paris Convention for the Industrial Property (1883 and respective revisions and amendments) and Convention establishing the WIPO (1967 and amended 1979) have the character of constituent treaties of international organizations...*

*On 1 July 1992 another Act on **Confirmation of Succession** was passed by the Slovenian Assembly<sup>18</sup>. Following virtually the same Preamble and Final Provisions as the ones of 22 May 1992, it provided that the Assembly of the Republic of Slovenia established that the Republic of Slovenia was the **legal successor** of three groups of treaties that were enlisted below. The first group contained Specialized agencies of the UN and among them 8 constituent treaties were enlisted : the Constitution of the ILO (1919, 1945 and 1946), the Constitution of FAO of 1945, the Constitution of UNESCO of 1945, the Constitution of the WTO, 1946, General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) of 1947, the IMO Convention (1948 and 1975), the Constitution of the UPU (1964), including the Additional Protocol and other acts of UPU, International Telecommunication Convention of 1982, Agreement on the Establishment of Fund for the Development of Agriculture, 1976, and the Constitution of the UNIDO of 1979. The second group contained constituent treaties of other organizations of universal character<sup>19</sup>, while the third group contained conventions, agreements and other constituent acts of some regional international organizations<sup>20</sup>.*

*A formal Notice issued on 6 July by the Secretary-General of the Ministry for Foreign affairs of the Republic of Slovenia bore the title 'The Republic of Slovenia Has Been Admitted to the Following International Organizations' and was published in the Treaty Section of the Official Gazette<sup>21</sup>. In the First Part, the Notice enlisted 20 treaties that Slovenia had already succeeded<sup>22</sup>, while the Second Part enlisted treaties to which*

<sup>16</sup> Doc. mim., p. 4-5. Les notes de bas de pages sont également reproduites, avec une autre numérotation ; c'est le Rapporteur qui souligne.

<sup>17</sup> Off. Gazette of the RS. N° 24/1992, 22 May 1992. That was the date of Slovenia's admission to the UN.

<sup>18</sup> Off. Gazette of the RS. International Treaties, N° 9/1992 (attached to Off. Gazette N° 35), 17 July 1992.

<sup>19</sup> Among others, Convention on the Establishment of the Council for Customs Cooperation of 1951 and Convention on International Railroad Transports (COTIF) of 1980.

<sup>20</sup> Such as Agreement on the Establishment of the European Bank for Reconstruction and Development, 1990 ...

<sup>21</sup> See supra n. 19.

<sup>22</sup> Among others, the conventions on intellectual property were enlisted under this section.

*Slovenia had acceded by notification of accession or notification of acceptance. In the latter group 7 constituent treaties of international organizations were enlisted, including the dates when the respective notifications were deposited : the UN Charter, the WHO Constitution, ICAO Convention, the Convention on the establishment of UNESCO, ILO Constitution, UNIDO Constitution and the International Convention on Telecommunications<sup>23</sup>. The dates on which respective notifications of accession or acceptance were deposited were specified as dates on which Slovenia was admitted to these organizations. Domestically, this Notice to a certain degree clarified the actual situation about Slovenia's admission to some most vital universal international organizations, **which was not achieved by means of succession as initially stated but by acceding to respective constituent treaties.**”*

*- Le cas des autres Etats successeurs*

Les procédures furent semblables à celles qui ont été décrites pour la Slovénie. La Bosnie-Herzégovine et la Croatie furent admises aux Nations Unies le même jour que la Slovénie, le 22 mai 1992, et selon la même procédure. La Macédoine, en raison de l'opposition de la Grèce, fut, quant à elle, admise plus tard, c'est-à-dire le 8 avril 1993, sous la dénomination provisoire „ d'ex-République yougoslave de Macédoine ”.

Cette procédure d'admission des Etats issus de l'ex-Yougoslavie fut adoptée par l'ensemble des institutions spécialisées des Nations Unies et autres organisations internationales.

*b) Le démembrement : les successions tchèque et slovaque*

Ces cas ne présentaient *a priori* aucune difficulté, la dissolution de la République fédérale tchécoslovaque s'étant effectuée dans un parfait accord entre les deux Etats, sans qu'aucun ne revendique à son profit la qualité de continuateur. Le Représentant permanent de la République fédérale tchécoslovaque adressa le 10 décembre 1992 une note au Secrétaire général des Nations Unies pour l'informer qu'à partir du 1er janvier 1993 la Tchécoslovaquie aurait cessé d'exister et que les deux Etats successeurs „ *will apply for membership in the United Nations as soon as possible* ”. La République tchèque et la République slovaque ont toutes deux ratifié la Charte de l'ONU et furent admises conjointement aux Nations Unies le 19 janvier 1993.

En revanche, une procédure particulière avait été envisagée par les nouveaux Etats pour régler le problème de leur participation aux institutions spécialisées et autres organisations internationales. L'idée était que la République tchèque se déclare continuateur dans certaines organisations, la République slovaque étant alors un Etat successeur et devant donc ratifier la charte constitutive et se soumettre à la procédure d'admission pour devenir membre de l'organisation ; et que la situation soit inversée dans d'autres organisations internationales. A cet effet, le 12 décembre 1992, juste avant la disparition effective de la République fédérale, un accord tripartite fut signé par la République fédérale de Tchécoslovaquie, la République tchèque et la République slovaque. Cet accord, qui s'analyse comme un véritable accord de dévolution, avait pour objet de régler la répartition entre la République tchèque et la République slovaque des diverses participations tchécoslovaques au sein des organisations internationales. Selon les termes mêmes de ce texte : „ *In respect of the membership in ICAO, ILO, ITU, IMO, INMARSAT, INTELSAT and the Commission internationale permanente pour le contrôle des armes portatives (CPI) the Czech and Slovak Federal Republic will be continued by the Czech Republic. The Czech Republic, at the same time, fully supports the Slovak Republic's expressed interest in membership* ”. En contrepartie, la République slovaque recevait la participation tchécoslovaque à l'ONUDI, à la Commission du Danube et à deux organes subsidiaires des Nations Unies (PNUD et PNUE). L'accord prévoyait même une répartition des sièges occupés par la Tchécoslovaquie dans les différents organes des Nations Unies et organes de contrôle des différentes organisations internationales. Ces deux Etats espéraient pouvoir, par simple notification de l'accord aux organisations, continuer respectivement la participation tchécoslovaque.

Cette tentative fut presque unanimement rejetée par les organisations concernées qui se référèrent à la position adoptée par les services juridiques de l'ONU pour qui : „ *Czechoslovakia has ceased to exist as of January 1, 1993, there was no continuity by an entity under the same or different name* ”. Les organisations internationales ne pouvaient pas laisser les Etats décider comment ils allaient devenir partie aux chartes constitutives et devenir membre des organisations : la logique des institutions, comme la logique juridique tout court, conduisait donc à rejeter le compromis adopté par les deux Etats issus de l'ex-Tchécoslovaquie.

*c) La fusion : le cas du Yémen*

Le 22 mai 1990, le Yémen du Nord et le Yémen du Sud ont signé un accord établissant la République du Yémen.

<sup>23</sup> The dates of deposits of notifications of accession or acceptance coincided with the dates of admittance of Slovenia to these international organizations : WHO 7 May 1992, UNESCO 27 May 1992, ILO 29 May 1992, ONUDI 11 June 1992 and ITU 7 May 1992.

Son article 1 précisait que : „ *On the 26th of May, 1990, there shall be established between the State of the Yemen Arab Republic and the State of the People’s Democratic Republic of Yemen (...) a full and complete union, based on a merger, in which, the international personality of each of them shall be integrated in a single international person called the Republic of Yemen* ”.

Ni le Yémen du Nord, ni le Yémen du Sud ne continuaient leur personnalité juridique antérieure, mais ont fusionné pour donner naissance à une entité nouvelle, un Etat successeur des deux Etats prédécesseurs, ayant un nouveau nom.

Par une lettre jointe datée du 19 mai 1990, adressée au Secrétaire général des Nations Unies, les ministres des Affaires étrangères des deux Etats yéménites ont affirmé : „ *The People’s Democratic Republic of Yemen and the Yemen Arab Republic will merge in a single sovereign state called the Republic of Yemen (short form : Yemen) with Sanaa as its capital ; as soon as it is proclaimed, on Tuesday, 22 May, 1990, the Republic of Yemen will have single membership in the UN and be bound by the provisions of the Charter* ”. En conséquence, le Yémen remplaça les deux anciens Etats dans tous les organes des Nations Unies, y compris au Conseil de sécurité. Son arrivée a d’ailleurs été saluée par deux résolutions de l’Assemblée générale du 21 décembre 1990.

Cette procédure fut suivie par les principales organisations dont étaient membres les deux Etats (FAO, ONUDI...). L’originalité de l’unification yéménite tient à ce qu’elle ait été conçue, non pas comme une continuation de la personnalité juridique de l’un ou l’autre Etat, mais comme une véritable fusion, une addition de leurs deux personnalités. Comme le relève Konrad Bühler : „ *The practice adopted is not a mere substitution of the membership of the Republic of Yemen for the earlier one of the former Yemeni States, but rather a combination of the membership status of both* ”. Par exemple, la liste des membres des Nations Unies indique que la République du Yémen est membre depuis le 30 septembre 1957 (date d’admission du Yémen du Nord). De manière identique, la date retenue par l’OMS est celle d’adhésion du Yémen du Nord, le 20 novembre 1953, mais cette organisation considère en même temps que le Yémen a accepté les amendements des articles 24 et 25 que seule la République populaire du Yémen avait ratifié. Ainsi, selon Konrad Bühler : „ *In sum, it therefore appears that the membership status of both the Yemen Arab Republic and the People’s Democratic Republic of Yemen has been fused together and that the new Republic of Yemen continued the membership of both States in a combined form* ”.

Une analyse juridique de ce cas montre donc que dans les organisations internationales, le Yémen a été considéré comme continuateur plus que comme successeur, puisqu’aucune nouvelle adhésion n’a été requise.

**En principe, la règle générale apparaît donc comme étant une règle de non-succession en tant que partie aux traités constitutifs des organisations internationales et en tant que membre des organisations, en raison de la coloration fortement personnelle de la relation qui s’établit entre une organisation internationale et ses membres. Une exception apparaît toutefois lorsque l’Etat successeur naît de la fusion de deux entités qui étaient déjà toutes les deux membres de l’organisation, où le principe de continuité peut s’appliquer.**

## 2. La succession sous condition dans le cadre des organisations internationales économiques et financières

La position adoptée par les organisations internationales de nature financière et économique vis-à-vis de la succession à la qualité de membre se démarque dans une très large mesure de la règle générale de non-succession. Comme le remarque Stefan Oeter : „ *State practice in this field seems to differ considerably from state practice concerning membership in other organizations - a fact largely due to different voting procedures and different states of interest dominating in these organizations* ”. En effet, si l’ensemble des statuts des institutions financières internationales prévoit une procédure formelle d’admission, ce qui semble *a priori* exclure toute possibilité de succession, en pratique, la nature même de ces organisations appelle une solution sinon contraire du moins grandement aménagée. Un examen précis de la pratique confirme cette approche.

### a) Les Républiques issues de l’ex-Yougoslavie

Il peut être intéressant d’indiquer que contrairement à ce que l’on croit en général, ce n’est pas le FMI qui a le premier réglé de façon originale la succession des Etats issus de l’ex-Yougoslavie dans le cadre d’une organisation internationale financière : il a été précédé sur ce terrain par la BERD, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement<sup>24</sup>.

Ce n’est que deux mois plus tard que la succession des Etats issus de l’ex-Yougoslavie fut réglée par le FMI, selon des principes analogues. Le 14 décembre 1992, le Bureau exécutif du FMI constata que la République

<sup>24</sup> Sur ce point, voir les développements de sir Arthur Watts, „ Succession : Some Recent... ”, op. cit., p. 17 et suivantes.

socialiste fédérative de Yougoslavie avait „ *cessé d'exister* ” et qu'en conséquence elle avait cessé d'être membre du Fond. Parallèlement le FMI décida qu'il considérait que la Slovénie, la Croatie, la Bosnie-Herzégovine, l'ex-République yougoslave de Macédoine et la République fédérale de Yougoslavie (Serbie-Monténégro) étaient *les successeurs des droits et obligations* de la Yougoslavie au FMI. Autrement dit, le FMI s'est doublement écarté de la solution adoptée dans le cadre des organisations internationales non-financières : d'une part, en décidant de résoudre la controverse sur la qualification de la RFY, en considérant cet Etat non pas simplement comme un non-continuateur mais en le traitant comme un successeur au même titre que les autres Etats issus de l'ex-Yougoslavie ; d'autre part, en acceptant que s'effectue une succession au traité instituant le FMI et au statut de membre du Fond. Le FMI détermina la quote-part qui revenait à chaque Etat : la Slovénie se vit ainsi attribuer 16,39 %, la Croatie 28,49 %, la Bosnie-Herzégovine 13,20 %, la Macédoine 5,4 % et la République fédérale yougoslave 36,52 %.

Parallèlement une procédure de succession *ad hoc* fut mise au point par le FMI. On ne peut pas à proprement parler de succession automatique par voie de notification, tout Etat candidat devant se soumettre à quatre conditions cumulatives : notifier au Fond dans un délai d'un mois son acceptation de la part qui lui revient des droits et obligations de l'ancienne Yougoslavie, telle que calculée par le FMI ; accepter de devenir membre du FMI, et, à cette fin, prendre les mesures internes nécessaires (législatives ou autres) ; être jugé apte par le FMI à remplir les obligations résultant des statuts du FMI ; n'avoir aucun arriéré envers le FMI ou le Département des droits de tirages spéciaux. Chaque succession pouvait se faire de manière individuelle sans préjudice des droits et obligations des autres successeurs.

La Slovénie et la Croatie furent les premiers à satisfaire aux quatre conditions posées et, le 15 janvier 1993 le Bureau exécutif du FMI put décider que „ *by succeeding to the membership of the former Socialist Federal Republic of Yugoslavia, [Slovenia and Croatia] are now members of the IMF and subject to the provisions of the Articles of Agreement* ”<sup>25</sup>.

Bien que la date effective retenue par le FMI soit le 15 janvier 1993 et non la date de la succession (le 25 juin 1991 pour la Slovénie, 8 octobre 1991 pour la Croatie), il s'agit néanmoins, selon Mirjam Skrk d'une authentique succession. Selon les termes mêmes d'un Aide-mémoire adressé à la Slovénie par le FMI, qu'elle cite à l'appui de son analyse : „ *As a successor [Slovenia] will not need to sign the original copy of the Articles of Agreement to effect membership.... neither Full Power nor an Instrument of Acceptance of the Articles or of Participation in the SDR Department will be required. In addition, upon succession to membership, each successor will inherit the Article XIV status of the Former SFRY. Therefore, a separate notification to that effect from each successor will not be necessary* ”.<sup>26</sup>

Il semble que la procédure de succession se présente à l'inverse de la procédure d'admission d'un nouvel Etat. Lorsqu'un nouvel Etat souhaite devenir membre du FMI, il ratifie la Charte du FMI et est ensuite admis comme membre en suivant la procédure d'admission ; au contraire, dans l'hypothèse de succession telle qu'elle a été aménagée par le FMI, il semble que les organes du Fond décident d'abord d'attribuer le statut de successeur à l'Etat concerné, en fonction des impératifs financiers du Fond, et qu'il en résulte que l'Etat doit être considéré comme ayant du fait de son statut de membre successeur, automatiquement succédé comme partie à la Charte constitutive.

La succession à la qualité de membre au sein du FMI devait donner les grandes lignes de la procédure suivie par la Banque mondiale (l'appartenance au Fond est d'ailleurs la première condition pour être membre du BIRD). La Slovénie put ainsi succéder à l'ex-Yougoslavie le 25 février 1993. Les procédures ont été identiques pour la Croatie, la Bosnie-Herzégovine et l'ex-République yougoslave de Macédoine.

Quant à la RFY, le FMI comme la Banque mondiale ont prorogé de 6 mois en 6 mois le délai applicable pour lui permettre de remplir les conditions lui permettant de succéder, mais la RFY n'a pas jusqu'à présent rempli les critères requis.

#### *b) Les Républiques tchèque et slovaque*

Ces deux Républiques bénéficièrent du précédent offert par la succession des Etats yougoslaves. Leur succession fut d'autant plus facilitée que la dissolution de la République fédérale s'était fait à l'amiable. Ainsi, le mécanisme de succession au FMI fut en place fin 1992 avant même la disparition de la Tchécoslovaquie. L'organisation ayant été informée par notification que la République fédérale de Tchécoslovaquie cesserait d'exister le 31 décembre 1992, il fut prévu que les deux nouvelles républiques indépendantes lui succéderaient à compter du 1er janvier 1993. La République tchèque et la République slovaque ont de la même façon succédé à la République tchécoslovaque à la BIRD à la date du 1er janvier 1993.

Des conditions du même ordre que celles prévues dans le cas yougoslave devaient être respectées. A ce titre, il

<sup>25</sup> REFNO.OCRA3358, 15 janvier 1993, addressed to the Bank of Slovenia.

<sup>26</sup> IMF. Aide-memoire. Succession to the Assets and Liabilities and the Membership of the SFRY in the IMF.

est intéressant de noter que la répartition des droits et obligations de la Tchécoslovaquie a été opérée par le FMI sur une base de 69,61 % pour les Tchèques et 30,39 % pour les Slovaques, alors que ces deux Etats avaient prévu par accord une répartition sur une base de deux-tiers/un-tiers. Cela illustre une fois de plus que l'intérêt qui prime est l'intérêt de l'institution. Par conséquent, ce sont les organes compétents de l'organisation qui prennent les décisions nécessaires qui s'imposent aux Etats successeurs en fonction de leurs statuts.

*c) la fusion : le cas du Yémen*

Dans ce cas, les deux Etats étant précédemment membres du FMI et de la BIRD, il ont pu succéder, sans aucune condition. La République du Yémen a demandé à succéder au statut de membre de ses deux Etats prédécesseurs, requête qui a été acceptée par le Conseil exécutif du FMI et les Directeurs exécutifs de la Banque : aucune décision n'a été prise par le Conseil des Gouverneurs des deux institutions, ce qui aurait été requis en cas d'admission.

Les organisations financières, en raison des intérêts financiers particuliers en jeu, ont, à l'image du FMI et de la Banque mondiale, formellement adopté une décision pour consacrer ce changement de statut<sup>27</sup>.

**En résumé, il apparaît que les organisations financières font primer les intérêts financiers de la collectivité des Etats sur l'application normale des règles de succession. L'importance des intérêts financiers en jeu, en particulier le sort réservé aux droits et obligations de l'Etat prédécesseur (parts du capital social, dettes et créances) plaide en faveur d'un recours systématique à la succession sous certaines conditions des nouveaux Etats en tant que parties aux instruments constitutifs et que membres des organisations financières.**

3. La succession automatique dans le cadre de certaines organisations techniques

De façon très exceptionnelle, une succession automatique à la qualité de membre a été acceptée par certaines organisations internationales. C'est le cas notamment de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) ou de la Conférence de la Haye de droit international privé<sup>28</sup> ou encore de l'ONUDI.

**En résumé, la succession automatique dans le cas des chartes constitutives des organisations internationales, qui s'identifie largement à la succession à la qualité de membre de ces organisations, n'est acceptée que de manière exceptionnelle et dérogatoire. Un certain pragmatisme plus que la volonté de protéger l'intérêt du seul Etat successeur semble être à l'origine de ces exceptions. En effet, si l'on envisage la position des organisations qui admettent, par dérogation de la règle générale, une succession, il apparaît que leurs intérêts propres ne sont en rien atteints par cette succession automatique. Bien au contraire, ces organisations avaient avantage à être le plus largement ouvertes, leur objet étant d'offrir le cadre d'une harmonisation la plus générale possible.**

Conclusion

La pratique suivie par les organisations internationales pour résoudre les problèmes nés de la succession d'Etats dans les années 90 a permis tout à la fois d'affirmer la valeur du principe posé par l'article 4 de la Convention de Vienne de 1978 et d'en préciser l'interprétation. En effet, il se dégage très clairement que de manière générale, l'admission d'un Etat ne peut se faire par voie de succession automatique. Le Professeur Skrk constate : „*In most cases, the admission to membership is not possible by means of automatic succession of the constituent treaty, but by the notification of acceptance*”, ce qui lui permet de conclure : „*the succession of states in the 90-ties proves too that it is the law of international organization that prevails over the law of succession of states to treaties, as already envisaged in article 4 of the Vienna Convention on Succession of States in Respect to Treaties of 1978. So this provision may now be assigned a character of customary rule of international law*”.

Ainsi, non seulement la valeur coutumière de l'article 4 est fermement établie, mais il apparaît qu'on doit lui donner l'interprétation la plus large. Tout conflit entre les règles de la succession d'Etat et toute règle relative à l'acquisition de la qualité de membre ou toute autre règle pertinente de l'organisation - disposition qui inclut les règles issues de la pratique des organisations - se résout en faveur de ces dernières. C'est l'intérêt de l'organisation et son équilibre institutionnel qui sont protégés et qui doivent l'emporter sur l'intérêt individuel de l'Etat successeur. Ainsi, ce sont les organes compétents des organisations qui en toutes circonstances prennent les

<sup>27</sup> „*The Executive-director of the World Bank and IDA and the IFC Board of Directors decided on July 13, 1990 : to substitute the Republic of Yemen to the Yemen Arab Republic and the People's Democratic Republic of Yemen as being a single member*”.

<sup>28</sup> La conférence s'est transformée en organisation à caractère permanent en 1950.

décisions finales.

**La conciliation impliquée par l'article 4 aboutit à virtuellement exclure la succession à moins qu'elle ne soit spécifiquement admise par les chartes constitutives ou la pratique des organisations, et réponde aux besoins spécifiques des organisations.**

## **II. LA SUCCESSION AUX TRAITES MULTILATERAUX ADOPTES AU SEIN DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES**

Il convient ici de préciser la valeur et la portée de l'article 4 b) qui régleme la succession d'Etat aux traités adoptés dans le cadre des organisations internationales. L'origine historique de cette disposition est bien circonscrite. Elle découle d'une crainte du Bureau international du travail (BIT) de voir les Etats nouvellement indépendants issus du processus de décolonisation remettre en cause les conventions internationales du travail conclues par leurs anciennes puissances tutélaires et dont l'application s'étendait à leurs territoires<sup>29</sup>. Une doctrine divergente de celle généralement admise pour les Etats nouvellement indépendants en matière de succession aux traités (le principe de la table rase) fut appliquée. Les nouveaux Etats devaient se considérer comme automatiquement liés par ces conventions, dont l'objet était de défendre les droits des travailleurs de ces pays. C'est pour protéger cette pratique institutionnelle spécifique que le BIT a fait insérer les dispositions de l'article 4 b)<sup>30</sup>. A priori il n'était pas question de faire prévaloir un quelconque équilibre institutionnel sur les intérêts de l'Etat, mais plutôt de faire prévaloir les intérêts des travailleurs en tant qu'élément constitutif de l'intérêt général de la communauté internationale.

Il s'avère ainsi nécessaire de vérifier le sens que la pratique a conféré à cette disposition de nature, à l'origine, partiellement dérogoire, qui prévoit une présomption en faveur de la succession automatique.

### **I. L'ETAT CONTINUEUR**

#### 1. L'Etat continueur diminué : la Fédération de Russie

De la même façon qu'elle a été considéré comme continueur dans les chartes constitutives, la Fédération de Russie a revendiqué avec succès le statut de continueur de la participation de l'URSS aux traités adoptés dans le cadre des organisations internationales. L'OMPI, fidèle à la position adoptée dans sa charte constitutive, fait toutefois exception. Elle a considéré que la Russie a succédé à la participation soviétique aux traités multilatéraux conclus sous ses auspices.

#### 2. L'Etat continueur agrandi : l'Allemagne

L'Allemagne unifiée continue pareillement la participation de la RFA aux traités conclus dans le cadre des organisations internationales.

#### 3. L'Etat continueur identique à lui-même : Ukraine et Bélarus (dans certains cas) et Etats baltes

Le sort réservé aux traités conclus dans le cadre des organisations suit exactement la même approche que celle qui a été utilisée pour les chartes constitutives. La lettre du 6 février 1992 adressée par le ministre ukrainien des Affaires étrangères au Secrétaire général de l'ONU, déjà mentionnée antérieurement, stipulait que : „ *Ukraine also reaffirms its obligations under international treaties concluded by the Ukrainian Soviet Socialist Republic within the framework, or under the auspices, of such organizations, before the declaration of independance of Ukraine* ”. Ces prétentions ont été acceptées par l'ensemble des organisations concernées. Bien entendu, lorsque l'Ukraine ou le Bélarus n'étaient pas signataires des traités en leur nom propre, mais étaient soumis à un traité du fait de la ratification de celui-ci par l'URSS, ils doivent être considérés pour ces traités comme des successeurs, au même titre que les autres Républiques.

### **II. L'ETAT SUCESSEUR**

D'après l'article 34 de la Convention de Vienne tout Etat peut succéder automatiquement à un traité multilatéral sauf en cas d'accord contraire des parties ou si l'application du traité à l'égard de l'Etat successeur serait

<sup>29</sup> Francis Maupain, „ La succession à l'OIT ”, in *Dissolution, continuation et succession en Europe de l'Est*, sous la direction de G. Burdeau et B. Stern, CEDIN-Paris I, Cahiers Internationaux, Paris, Montchrestien, 1994, p. 116-123.

<sup>30</sup> Malgré tout, certains Etats comme le Botswana ont refusé la succession automatique.

incompatible avec le but et l'objet du traité, ou bouleverserait complètement ses conditions d'application. Il faut cependant mentionner que le caractère des coutumières générales des dispositions de l'article 34 n'est pas totalement non controversé. En particulier, la CIJ, dans l'affaire du *Barrage de Gabchikovo-Nagyymaros*<sup>31</sup>, a refusé de prendre position sur la nature coutumière de l'article 34, préférant décider le problème qui lui était soumis sur la base d'une règle généralement admise, et incorporée à l'article 12 de la Convention de Vienne sur la succession d'Etats en matière de traités : selon cette règle, les traités de frontières et les traités établissant un régime territorial ne sont pas affectés par un phénomène de succession d'Etats et doivent être continués.

#### 1. L'application générale des règles de la succession d'Etats : une présomption de continuité

En règle générale, les Etats ont succédé aux traités multilatéraux adoptés dans le cadre des organisations internationales de la même façon que pour les autres traités multilatéraux, sauf exigences spéciales résultant des particularités de l'organisation.

#### 2. L'application de la réserve prévue à l'article 4 b)

Un certain nombre d'organisations ont cependant fait valoir des intérêts ou des pratiques institutionnelles particulières pour restreindre la liberté laissée aux Etats, qui souhaitaient soit invoquer la règle de la continuité automatique, soit des exceptions à la règle de continuité, en matière de succession aux traités conclus au sein des organisations internationales. C'est le cas notamment du Conseil de l'Europe<sup>32</sup>. Deux types de conventions sont ici à distinguer : les conventions ouvertes, qui admettent la participation d'Etats non-membres du Conseil de l'Europe, et les conventions fermées qui ne comprennent que des Etats-membres. Mais d'autres exemples peuvent également être donnés.

##### - La pratique du Conseil de l'Europe à l'égard des conventions ouvertes

Le problème de la succession aux conventions adoptées dans le cadre du Conseil de l'Europe, et ouvertes à tous les Etats intéressés s'est posé à la fois dans le cadre de la succession de l'ex-Yougoslavie et de l'ex-Tchécoslovaquie.

En dépit de la volonté slovène de se comporter en tant que successeur de la RSFY, le Conseil a expressément écarté toute application d'une succession automatique. Le „*souhait*” slovène, exprimé dans une lettre du 30 novembre 1992, „*d' être considéré comme une Partie contractante*” fut interprété par le Comité des Ministres comme une „*demande d'adhésion*”. Le Comité a, par conséquent, „*invité la Slovénie à devenir Partie contractante*”, en ajoutant qu'une simple notification suffisait pour ce faire. Comme le relève Jiry Malenovsky, l'exemple slovène n'est pas formellement contradictoire avec le principe de l'article 34, dont l'article 2 prévoit que les parties peuvent exclure par accord l'application de la succession. Cette interprétation selon les dires mêmes de l'auteur, reste cependant sujet à caution. En particulier, la situation n'est pas assimilable à un accord entre les parties intéressées, puisque l'Etat successeur n'avait pas la même approche que les autres parties au traité.

L'attitude du Comité des Ministres à l'égard des demandes de succession des Républiques tchèque et slovaque est encore plus marquée. Le Comité a requalifié leur déclarations de succession en „*demande d'adhésion*” et a „*décidé*” en conséquence que ces Etats étaient liés par 8 conventions avec effet rétroactif au 1er janvier 1993. Toute application des règles de la succession d'Etat a été clairement écartée.

##### - La pratique du Conseil de l'Europe à l'égard des conventions fermées

Un seul exemple est à notre disposition, celui issu du divorce tchécoslovaque. Par une décision du 30 juin 1993, le Comité des Ministres a considéré les deux Etats liés par ces conventions, décision assortie d'un effet rétroactif au 1er janvier 1993. Or, la condition *sine qua non* de participation à ces conventions est l'appartenance au Conseil de l'Europe. Toute succession automatique à la qualité de membre du Conseil ayant été exclue, les deux Républiques tchèque et slovaque ne sont donc devenues membres du Conseil de l'Europe qu'à la date du dépôt de leurs instruments d'adhésion, le 30 juin 1993. Il y a donc eu un laps de temps de six mois pendant lesquels des Etats ont été rétroactivement considérés parties aux conventions sans être membres du Conseil de l'Europe.

Cette décision reste incertaine au plan juridique. Et ce, malgré les déclarations tchèque et slovaque de se sentir liés par ces textes et d' être prêts à respecter les décisions des organes internationaux. Elle s'explique par la

<sup>31</sup> Arrêt du 25 septembre 1997, *Rec. CIJ.*, 1997.

<sup>32</sup> Jiry Malenovsky, „La succession au Conseil de l'Europe”, in *Dissolution, continuation et succession en Europe de l'Est*, sous la direction de G. Burdeau et B. Stern, CEDIN-Paris I, Cahiers Internationaux, Paris, Montchrestien, 1994, p. 135-145.

nature des conventions en cause, en particulier de la convention européenne pour la protection et la sauvegarde des droits de l'homme de 1951. Il s'agissait, du point de vue pratique, de maintenir ouvert l'accès à la Cour européenne des droits de l'homme pour les requérants individuels ayant porté plainte après le 1er janvier 1993 contre la République fédérale pour des actes commis avant cette date.

Mais il y a d'autres exemples où les spécificités de l'organisation ont abouti à une modulation des règles de la succession d'Etats.

#### - La pratique de l'OMI

Il s'agit d'un cas, qui n'est pas unique, où la participation aux conventions signées dans le cadre de l'OMI, n'était ouverte qu'aux Etats membres de l'ONU, d'une organisation spécialisée ou parties au Statut de la CIJ. Aussi la Croatie s'est vu refuser la participation par succession aux conventions de l'OMI avant d'être devenue Etat membre de l'ONU.

#### - La pratique de l'OIT.

Cette organisation a également tenté de faire prévaloir ses pratiques institutionnelles propres sur l'application libérale du droit de la succession d'Etat en matière de traités conclus en son sein. Le principe retenu par l'organisation est celui d'une succession automatique des Etats pour toutes les conventions internationales du travail, sans que ceux-ci puissent faire un tri, en invoquant des exceptions à la règle de continuité. L'objectif était d'étendre au maximum la protection offerte aux travailleurs. Cette volonté s'opposa à la réticence de certains pays de l'Est<sup>33</sup>.

La difficulté résidait pour l'organisation dans le fait que cette pratique s'était développée en dehors de toute référence expresse dans la constitution de l'OIT. Le BIT a dû s'appuyer sur un raisonnement de nature téléologique selon lequel tous les membres de l'organisation s'engagent à promouvoir un certain progrès social. Il existe donc, au minimum, une présomption, qu'un Etat succède aux conventions qui s'appliquaient précédemment à son territoire<sup>34</sup>.

#### - La pratique du GATT

Le GATT semble exclure purement et simplement toute succession aux conventions passées sous ses auspices. A ce stade, il n'apparaît pas clairement quelle est la raison de cette attitude, même si l'on peut imaginer que cette solution a été adoptée, parce qu'en matière de concessions douanières et d'avantages commerciaux, la situation de chaque Etat est spécifique, plus ou moins „ sur mesure ” et doit être soigneusement négociée.

Cependant, il faut signaler que l'accession au GATT 1997 donnait la possibilité de devenir membre de l'OMC en tant que „ membre du GATT 1997 ”. C'est ainsi, par exemple, que la Slovénie est devenue membre de l'OMC, après avoir été membre du GATT 1997.

De la même façon Hong-Kong, qui était membre du GATT 1997 est devenu membre associé de l'OMC, en tant qu'entité séparée ayant un statut administratif distinct, après être retourné à la Chine.

**En résumé, dans la majeure partie des cas, une grande liberté semble accordée aux Etats en ce qui concerne les modalités par lesquelles est assurée la succession aux traités conclus dans le cadre, ou sous les auspices, d'une organisation internationale. Chaque Etat peut, à sa convenance, opter pour une succession automatique ou, au contraire, choisir une succession sélective avec l'établissement d'une liste des conventions dont il souhaite le maintien ou bien même préférer recourir à la procédure d'adhésion. Ce n'est que dans des cas exceptionnels que la marge de manoeuvre des Etats a été limitée et strictement encadrée. L'application faite par la pratique de l'article 4 b) consacre une interprétation restrictive de ses dispositions. Les règles communes de la succession d'Etats sont d'application de principe, sauf s'il existe une règle ou une pratique de l'organisation qui l'interdise spécifiquement, qu'elle soit explicite ou implicite, inscrite dans la charte ou née de la pratique subséquente de l'organisation.**

## BIBLIOGRAPHIE

(Celle-ci est en général limitée aux écrits des membres du Comité; en gras, sont mentionnés les rapports

<sup>33</sup> Francis Maupain, op. cit..

<sup>34</sup> Francis Maupain, op. cit..

nationaux rédigés dans le cadre du travail du Comité, qui n'ont pas été publiés. Toutes les informations relevant des rapports nationaux utilisées par le Rapporteur dans cette synthèse – y compris les références données en note – sont dues aux recherches des auteurs des rapports nationaux, que le Rapporteur remercie pour leur précieux travail).

1. Hanna Bokor-Szegő, Rapport entre la codification sur succession d'Etats en matière de traités et la codification sur le droit des traités, *Acta Juridica Academia et Scientiarum Hungaricae*, Tomus 22 (3-4), 1980, p 77-113.
2. Hanna Bokor-Szegő, Naissance et disparition des Etats dans le droit international contemporain, *Acta Juridica Scientiarum Hungaricae*, 25 (3-4), 1983, p. 351-369.
3. Hanna Bokor-Szegő, Continuation et succession en matière de traités internationaux, in Geneviève Burdeau et Brigitte Stern, sous la direction de, *Dissolution, continuation et succession en Europe de l'Est*, CEDIN - PARIS I, Cahiers internationaux, 1994, p48-56.
- 4. Hanna Bokor- Szegő, Les problèmes de succession d'Etats et la Convention relative a la navigation sur le Danube.**
5. Adriaan Bos, Quelques cas récents de succession d'Etats en matière de traités conclus dans le cadre de la Conférence de La Haye de droit international privé, [dans:] A.Borras et al. (red.) *E pluribus unum*, Dordrecht 1996, p.25 .
6. Adriaan Bos, O.M.Ribbelinck, L.H.W.van illustrée Sandick, La pratique hollandaise par des exemples récents, in *Mededelingen van de Nederlandse Vereniging voor International Recht*, Kluwer, novembre 1995.
7. Konrad Bühler, „ State Succession, Identity, Continuity and Membership in the United Nations ”, Rapport pour le Centre d'études et de recherches de la Haye, consacré au thème *State Succession and Participation in Intergovernmental Organizations*, 1996, 99 pages.
8. Władysław Czapliński, *Zmiany terytorialne w Europie Środkowej i Wschodniej i ich skutki międzynarodowoprawne (1990-1992)*, Wyd. Scholar Warszawa 1998
9. Wladyslaw Czapliński, Quelques aspects juridiques de la réunification de l'Allemagne, *Annuaire français de droit international*, XXXVI, Editions du CNRS, Paris, 1990, p. 89-105.
10. Wladyslaw Czapliński, La continuité, l'identité et la succession d'Etats, évaluation de cas récents, *Revue Belge de droit international*, tome 2, Editions Bruylant, Bruxelles, 1993, p. 374-382.
11. Wladyslaw Czapliński, Property questions in relations between Poland and the Federal Republic of Germany, *Polish Western Affairs*, La Pologne et les affaires occidentales, n° 1/88, p. 93-127.
12. Vladimir D. Degan, „ La succession d'Etats en matière de traités et les Etats nouveaux ”, *AFDI* 22(1996), p. 206-227.
13. Yolanda Gamarra, Current Questions of State Succession Relating to Multilateral Treaties, Rapport pour le Centre d'études et de recherches de la Haye, consacré au thème *State Succession and Participation in Intergovernmental Organizations*, 1996
- 14. Nikoleta Glindova, State succession in respect of treaties - Slovak Republic, Bratislava, 15 avril 1996**
- 15. Gerhard Hafner, The Austrian practice of State succession in treaties, p.2-20.**
- 16. Gerhard Hafner, „State Succession Regarding Membership in International Financial Organisations ”, doc. mim., 4 pages.**
17. Gerhard Hafner, Austria and Slovenia: Succession to Bilateral Treaties and the State Treaty of 1955, [dans:] M.Mrak (ed.), *Succession of States*, Kluwer Law International The Hague 1999, p.127-142
18. Martti Koskenniemi, Marja Lehto, La succession d'Etats dans l'ex-URSS, en ce qui concerne particulièrement les relations avec la Finlande, *AFDI* 18(1992), p. 179-219.
- 19. Martti Koskenniemi, Recent Finnish practice on State succession in respect of treaties.**
- 20. Vaclav Mikulka, State succession in respect of treaties, National Report - Czech Republic, Prague, février 1996.**
21. Vaclav Mikulka, The Dissolution of Czechoslovakia and Succession in Respect of Treaties, [dans:] M.Mrak (ed.), *Succession of States*, Kluwer Law International The Hague 1999, p.109-126
22. Rein Muellerson, The continuity and succession of States, by reference to the former USSR and Yugoslavia, *ICLQ*, 1993, p. 473-493.
23. Rein Muellerson, Présentation du problème de la succession d'Etats en Europe de l'Est, in Geneviève Burdeau et Brigitte Stern, sous la direction de, *Dissolution, continuation et succession en Europe de l'Est*, CEDIN - PARIS I, Cahiers internationaux, 1994, p. 15-47.
24. Rein Muellerson, Law and politics in the recognition of new states, *International law, rights and politics, Developments in Eastern Europe and the CIS*, LSE London and New-York, 1994, p.117-159.
- 25. Stefan Oeter, The practice of Germany Regarding State Succession in treaties, p.2-43.**
26. Stephan Oeter, „ State Succession in International Organisations : the Case of ONUDI and IAEI ”, doc. mim., 5 pages.
27. Juan Miguel Ortega Terol, *El desmembramiento de Estados en la Europa de fin de siglo*, Valencia 1999

28. Theodor Schweisfurth, Das Recht des Staatensukzession, [dans:] Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, 35(1994), p.49-233.
- 28. Mirjam Skrk, „The Practice of Slovenia in Respect of State Succession to Treaties Constituting International Organisations and Treaties Adopted Within International Organisations”, doc. mim., 14 pages.**
29. Mirjam Skrk, „Slovene Views on the Succession of States”, *Journal of International Relations*, 1996, vol. III, N° 1-4, 30 pages, p. 14-44.
30. Brigitte Stern, Rapport de synthèse, in Geneviève Burdeau et Brigitte Stern, sous la direction de, Dissolution, continuation et succession en Europe de l'Est, CEDIN -PARIS I, Cahiers internationaux, 1994, p. 379-394.
31. Brigitte Stern, La succession d'Etats, cours donne a l'Academie de droit international de La Haye, 1998
32. Renata Szafarz, Vienna Convention on succession of States in Respect of treaties, a General Analysis, Polish Yearbook of International Law, vol. X, 1980, p.77-113.
33. Renata Szafarz, Succession of States in Respect of treaties in Contemporary International Law, Polish Yearbook of International law, XII, Polish Academy of sciences Institute of State and Law, 1983, p. 119-139.
- 34. Renata Szafarz, The practice of Poland as "the other State Party" and as a Depository -as regards Succession of Recently Established States in respect of Treaties, Varsovie, 24 octobre 1995.**
- 35. A.D.W. WATTS, State succession, 28 avril 1996.**
36. Sir Arthur Watts, „Succession : Some Recent Practical Legal Problems”, Liber amicorum Günter Jaenicke, Köln 1997, p.347.
37. Andreas Zimmermann, Das Recht der Staatennachfolge in völkerrechtliche Verträge - eine Bestandsaufnahme, Springer Verlag Heidelberg 2000