

CONVENTION DE VIENNE SUR LA SUCCESSION D'ÉTATS EN MATIÈRE DE BIENS, ARCHIVES ET DETTES D'ÉTAT

Par Anthony Aust

Service diplomatique britannique (1967-2002), ancien Conseiller juridique adjoint et précédemment Conseiller aux affaires juridiques à la Mission du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord auprès de l'Organisation des Nations Unies à New York, 1988-1991

C'est en 1967 que la Commission du droit international (la « Commission ») a commencé ses travaux sur la succession d'États en matière de biens, archives et dettes d'État. En 1981, elle soumet à l'Assemblée générale des Nations Unies le texte définitif de son projet d'articles, en lui recommandant de réunir une conférence des plénipotentiaires afin de l'examiner et de conclure une convention sur la question. Par ses résolutions 36/113 du 10 décembre 1981 et 37/11 du 15 novembre 1982, l'Assemblée générale décide alors de convoquer une Conférence des Nations Unies sur la succession d'États en matière de biens, archives et dettes d'État (la « Conférence »), qui se tient à Vienne du 1er mars au 8 avril 1983. Le 7 avril 1983, la Conférence adopte la Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de biens, archives et dettes d'État (la « Convention de 1983 »).

Pourtant, près de 26 ans après son adoption, la Convention de 1983 n'est toujours pas entrée en vigueur. Au 5 août 2009, seuls sept États ont accepté d'être liés par elle, alors que la Convention requière, pour son entrée en vigueur, le consentement d'uniquement 15 États. Six États l'ont signée avant la date limite de signature en 1984, mais ne l'ont pas encore ratifiée comme le stipulent les dispositions pertinentes de la Convention. La situation n'a guère changé depuis; entre 1991 et 2002, six autres États ont exprimé leur consentement : la Croatie, l'Estonie, la Géorgie, l'ex-République yougoslave de Macédoine, la Slovénie et l'Ukraine (le Libéria a accepté à son tour d'être lié à la Convention en 2005). Sans doute ces six États ont-ils estimé que la Convention leur serait de quelque utilité pour régler leurs propres problèmes de succession; pour autant seules trois des anciennes républiques de la République socialiste fédérative de Yougoslavie (RSFY) ont cru devoir exprimer leur consentement à être liées (nous verrons plus loin quelle solution elles ont finalement trouvée à leurs problèmes). La Conférence qui va déboucher sur l'adoption du texte fait clairement ressortir les insuffisances de ce qui deviendra la Convention de 1983. Mais elle ne parvient pas vraiment à améliorer le projet d'articles définitif arrêté par la Commission en 1981, comme en témoignent les résultats du vote lors de l'adoption : 54 voix pour, 11 voix contre et 11 abstentions.

À l'instar du projet d'articles définitif élaboré par la Commission, la Convention de 1983 renferme des dispositions qui constituent un développement progressif du droit international. Elle ne reflète donc pas pleinement le droit coutumier, pas plus qu'elle ne crée un droit nouveau qui puisse recueillir l'approbation générale. Peut-être le sujet ne se prêtait-il tout simplement pas à un travail prescriptif et appelait-il, comme dans le cas de la succession en matière de traités bilatéraux, un traitement au cas par cas.

L'une des principales failles des travaux de la Commission est de s'être largement inspirée, dans son projet de texte, du principe de l'équité pour guider la

distribution et la répartition des biens corporels, alors qu'il s'agit d'un principe complémentaire. Cette démarche parfaitement compréhensible en théorie a néanmoins contribué à priver la Convention de 1983 de toute efficacité, en la rendant trop vague pour être applicable à des cas particuliers. Alors que les États doivent se mettre d'accord sur la répartition des avoirs, la Convention ne donne aucune indication claire ou précise sur la procédure à suivre pour ce faire. Certes, dans ses avis nos 1 et 9, la Commission d'arbitrage de la Conférence pour la paix en Yougoslavie (également connue sous le nom de « Commission Badinter ») a considéré que la Convention de 1983 consacrait des principes de droit international applicables au règlement des différends entre les États successeurs de la RSFY. Mais par la suite, lors des négociations relatives à la succession entre les anciennes républiques yougoslaves, le principe d'équité s'est avéré de piètre utilité, la bonne vieille technique du marchandage l'ayant emporté.

Une autre critique que l'on peut formuler à l'encontre de la Convention de 1983 est de trop privilégier les successions d'États qui se produisent dans le simple cas d'une accession à l'indépendance, généralement vis-à-vis d'une puissance coloniale. C'est ce qui explique que la Convention de 1983 n'ait été d'aucune aide pour résoudre les problèmes de succession complexes posés par l'éclatement d'un État. Avant la chute du régime de Milošević, les négociations de règlement piétinaient, en raison surtout du fait que la République fédérale de Yougoslavie (RFY) persistait à se poser, non pas en successeur, mais en continuateur de la RSFY, de la même manière que la Fédération de Russie se considérait – à juste titre, cette fois – comme l'État continuateur de l'Union soviétique.

En outre, la Convention de 1983 ouvre davantage la voie aux manœuvres dilatoires. L'article 8 de la Convention de 1983 définit les « biens d'État » de l'État prédécesseur comme des biens qui lui appartiennent conformément au droit interne. Or, la RSFY se réclamait d'un communisme pur, dans lequel tous les biens appartenaient au peuple (du moins était-ce sa prétention). Aux termes de la Constitution de la RSFY, les biens étaient en « propriété sociale », substituant à la propriété d'État celle de la société dans son ensemble. Une autre difficulté venait de ce que la date de succession variait pour chacune des anciennes républiques et que, dans chaque cas, cette date n'était pas facile à déterminer avec précision.

Enfin, après la chute de Milošević, les États successeurs de l'ex-Yougoslavie (cinq à l'époque) ont conclu le 29 juin 2001 l'Accord sur les questions de succession. Ce texte a pris effet le 29 juin 2004. Dans la pratique, si certains articles de la Convention de 1983 relatifs aux archives d'État se sont révélés d'une certaine utilité, il n'en allait pas de même des autres dispositions, la question des dettes d'État ayant été réglée au prix d'un long et habile marchandage. L'Accord, dont la substance réelle se trouve dans les 50 pages d'annexes détaillées, ne mentionne pas la Convention de 1983. Un exemple moins complexe de succession d'États en matière de biens, archives et dettes d'État est celui du « divorce de velours » entre Tchèques et Slovaques. Les États successeurs de l'ancienne Tchécoslovaquie ont en effet opté pour un règlement plus ou moins proportionnel (2 pour 1) à la taille de leur population respective, solution inspirée des principes d'équité énoncés dans la Convention de 1983.

Références

A. Instruments juridiques

Accord sur les questions de succession, Vienne, 29 juin 2001, Recueil des Traités des Nations Unies, volume 2262, p. 251.

B. Jurisprudence

Commission d'arbitrage de la Conférence pour la paix en Yougoslavie (« Commission Badinter »). Avis no 1 sur les questions soulevées par la dissolution de la Yougoslavie (reproduit dans *International Legal Materials*, vol. 31 (1992), p. 1497).

Commission d'arbitrage de la Conférence pour la paix en Yougoslavie (« Commission Badinter »). Avis no 9 sur les questions soulevées par la dissolution de la Yougoslavie (reproduit dans *International Legal Materials*, vol. 31 (1992), p. 1523).

C. Documents

Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa trente-troisième session, 4 mai-24 juillet 1981, Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-sixième session, Supplément no 10 (A/36/10, reproduit dans *Annuaire de la Commission du droit international*, 1981, volume II (deuxième partie), chapitre II).

Conférence des Nations Unies sur la succession d'États en matière de biens, archives et dettes d'État, Vienne, 1er mars-8 avril 1983, Documents officiels, Volume I : Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière (A/CONF.117/16).

Conférence des Nations Unies sur la succession d'États en matière de biens, archives et dettes d'État, Vienne, 1er mars-8 avril 1983, Documents officiels, Volume II : Documents de la Conférence (A/CONF.117/16).

D. Doctrine

A. Aust, *Handbook of International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, p. 401 à 403 (2e éd. à paraître en 2010).

M. Shaw, *International Law*, 6e édition, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, p. 985 et suivantes.

A. Watts, *The International Law Commission 1949-1998*, volume II, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 987 et suivantes.

A. Watts, « State Succession: Some Recent Practical Problems », in V. Goetz, P. Selmer et R. Wolfrum (dir.), *Liber amicorum Günther Jaenicke*, Berlin, Springer Verlag, 1998, p. 405 à 426.