

Cour de cassation de Belgique.

Brèves considérations pratiques sur le démembrement
d'Etat en droit international public.

Discours
prononcé par
Monsieur J.F. LECLERCQ
procureur général
près la Cour de cassation de Belgique
à l'audience solennelle de rentrée
le 2 septembre 2013.

Section I. - Démembrement d'Etat et Modifications
territoriales.

§ 1. - Un sujet délicat à aborder.

1. Le 4 juin 1958, une "Caravelle" étincelle dans le ciel
d'Alger qui est au bleu fixe. Elle se pose à 11 heures 30
sur le terrain de Maison-Blanche. Le général de Gaulle,
en uniforme de général, sans décorations, en descend.

La première main qu'il serre est celle du général Salan.
Celui-ci, coiffé de son képi de campagne, toutes ses
décorations sur la poitrine, le visage hâlé, les cheveux
gris-bleu, tient en main l'insurrection depuis vingt-deux
jours.

C'est lui qui, le 13 mai, a téléphoné au général Ely, chef d'état-major de la Défense nationale: "Nous nous trouvons devant une réaction contre l'abandon; cette réaction a pris la forme d'un véritable désespoir".

Dans l'après-midi du 4 juin, un certain nombre d'orateurs inquiets prennent la parole sur le Forum d'Alger et, parmi eux, Pierre Lagaille qui, mû par une colère sourde, fait le procès du Système et, selon lui, de ses prolongations dans le gouvernement du général de Gaulle, ce qui réveille les appréhensions de la foule. En outre, des tracts improvisés circulent dont l'un se termine notamment par: "Nous ne voulons plus de politique partisane ni du Système. Nous exigeons que l'Algérie soit intégralement une province française".

A 19 heures, les portes du balcon sont ouvertes, le général Salan apparaît et s'écrie notamment: "Algériennes, Algériens, mes amis, depuis bientôt trois semaines, tous les jours, nous avons attendu du haut de ce Forum, nous avons appelé le général de Gaulle. (...) Nous sommes aujourd'hui tous ici, coude à coude, et le général de Gaulle sait que dix millions de Français sont unis jusqu'au bout de leur âme".

Quant à Jacques Soustelle, deuxième orateur, son accent est celui des grands jours à la radio de Londres et il dit notamment: "Le général de Gaulle est parmi nous et s'il en est ainsi, c'est parce que l'Algérie fidèle l'a voulu, c'est parce qu'elle a voulu demeurer à jamais française".

La cérémonie est retransmise par la radio dont le speaker s'étrangle lui aussi d'émotion en présence d'une foule qui crie sans s'arrêter.

La clameur de la foule devient un orage lorsque le général de Gaulle apparaît. Lui aussi est obligé d'attendre en silence une accalmie pour pouvoir prendre la parole.

Enfin, il s'écrie: "Je vous ai compris!".

En réponse, la foule pousse un tel cri que le général de Gaulle doit encore attendre avant d'ajouter notamment: "(...) Et je déclare qu'à partir d'aujourd'hui, la France considère que, dans toute l'Algérie, il n'y a qu'une seule catégorie d'habitants. Il n'y a que des Français à part entière, avec les mêmes droits et les mêmes devoirs".

On l'applaudit encore lorsqu'il félicite l'armée et annonce un référendum sur le destin de l'Algérie mais on murmure un peu lorsqu'il ouvre - je cite - "les portes de la réconciliation" aux fellagha dont il vante, tout en les blâmant, le combat courageux.

2. Aujourd'hui encore, certains s'interrogent sur la portée exacte des propos du général de Gaulle lorsqu'il s'est exclamé: "Je vous ai compris!".

Dès le 4 juin même cependant, certains Français d'Algérie, de la grande bourgeoisie aux colons de la Mitidja, cette grande, belle et fertile plaine d'Algérie, en passant par des officiers supérieurs et des personnalités politiques d'Alger, ont observé, avec déception, que deux expressions n'avaient pas franchi la bouche du président du Conseil de Gaulle, celle d'"Algérie française" et celle d'"intégration".

On sait ce qu'il est advenu de l'Algérie exigée comme "intégralement une province française", dont les faits qui l'entourent et que je viens de relater sont empruntés au vivant ouvrage de Claude Paillat "Le dossier secret de l'Algérie", publié en 1961⁽¹⁾. Je reviendrai à cette question en examinant l'évolution de la colonisation danoise et du Groenland.

3. Fin novembre début décembre 2012, alors que la communauté internationale s'était tournée vers Ramallah en raison de l'exhumation des restes du président Yasser Arafat et de la préparation du vote de l'O.N.U. sur le statut de la Palestine, plusieurs événements politiques importants se sont déroulés en Israël. Parmi ceux-ci, il y a eu les "primaires" organisées au sein du Likoud, le parti du premier ministre, Monsieur Netanyahu, lequel parti a conclu une alliance électorale avec Israël Notre Maison, parti de Monsieur Lieberman, et, précisément, il y a eu les déclarations d'un des candidats placés en ordre éligible sur cette liste commune, Monsieur Moshé Feiglin, colon candidat du Likoud. Monsieur Moshé Feiglin a proposé l'annexion de la Cisjordanie et la reconquête de la bande de Gaza⁽²⁾.

On sait ce qu'il est advenu de ces propositions.

(1) Je remercie le secrétariat du parquet de la Cour de cassation de son assistance, spécialement Eric Ruytenbeek, secrétaire en chef, Nathalie Van den Broeck, secrétaire chef de service, Ilse Neckebroek, secrétaire déléguée, et Nicole Gilbert, collaboratrice. Sur l'ouvrage cité dans le texte, voir C. Paillat, Le dossier secret de l'Algérie, Le livre contemporain, Paris, Imprimeries Oberthur, 1961, pp. 11, 36, 37, 38 et 39. Voir aussi infra, n° 13.

(2) Voir S. Dumont, "Israël se raidit face à la Palestine", Le Soir, 3 décembre 2012, p. 12.

Monsieur le Premier président,
Mesdames, Messieurs,

4. Ces deux exemples suffisent à démontrer le caractère délicat du démembrement d'Etat et la nécessité de l'aborder sereinement.

C'est donc à dessein que j'utilise l'expression floue "démembrement d'Etat" plutôt que les termes juridiques plus précis de "modifications territoriales" qui conduisent immédiatement à des distinctions juridiques parfois difficiles entre l'accession à l'indépendance politique et juridique des territoires coloniaux sur la base du droit à la décolonisation et, plus particulièrement, du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes mentionné aux articles 1, § 2, et 55 de la Charte des Nations Unies, la sécession, la dissolution définie comme l'éclatement d'un Etat en plusieurs Etats nouveaux, l'association pacifique de territoires qui ont préalablement décidé de se séparer pour se regrouper ensuite différemment, l'acquisition d'un territoire non étatique fondée sur les principes de l'occupation effective et de la contiguïté géographique, l'acquisition d'un territoire étatique suivant le mode conventionnel de la cession de territoire ou suivant le mode plus discutable de la conquête territoriale ou annexion, la reconnaissance d'Etat, la reconnaissance de gouvernement, appelée aussi parfois la représentation d'Etat, et la succession d'Etats, celle-ci s'entendant, conformément à la Convention de Vienne de 1978 et à la Convention de Vienne de 1983, de la substitution d'un Etat à un autre dans la responsabilité des relations internationales d'un territoire⁽³⁾.

§ 2. - La complication juridique en droit international.
L'exemple du démembrement de l'ancienne Union soviétique.

5. Le démembrement de l'URSS est un exemple de cette complication juridique en droit international. Avec la "chute du Mur" a resurgi la question du démembrement d'Etat et de ses problèmes de succession.

Quelle est la nature juridique du démembrement de l'URSS? Ce démembrement consiste-t-il en une dissolution définie comme l'éclatement d'un Etat en plusieurs Etats nouveaux ou est-il assimilable à une série de sécessions? Dans le premier cas, l'URSS doit être considérée comme ayant cessé d'exister à la suite de la dissolution, dans le

⁽³⁾ Voir M. Drain, Relations internationales, Collection Paradigme, Bruxelles, De Boeck-Larcier, 2012, pp. 89 s.

second cas, l'URSS doit être considérée comme ayant continué d'exister à l'issue de la série de sécessions intervenues au cours de l'année 1991. Mais, dans le premier cas, un des Etats nouveaux peut-il annoncer à l'O.N.U. qu'il remplace l'URSS dans son siège permanent au Conseil de sécurité? Quelle est la relation entre, d'une part, la constatation en fait du remplacement d'une souveraineté par une autre sur un territoire donné, et, d'autre part, l'affirmation de l'existence d'une situation juridique caractérisée par la transmission des droits et obligations de l'Etat dissous à un des Etats nouveaux? La question du démembrement politique de l'URSS sur le territoire de laquelle existaient désormais, fin de l'année 1991, quinze Etats indépendants, est d'autant plus délicate que l'URSS était en même temps une superpuissance disposant d'un potentiel militaire nucléaire et conventionnel considérable, de sorte qu'apparaissaient aussi d'autres questions juridiques connexes importantes comme le sort de l'armée soviétique et le sort des traités de désarmement et de maîtrise des armements, lesquels traités avaient constitué une pièce essentielle de l'équilibre géostratégique entre l'Est et l'Ouest. Dans cette complication juridique, on ne perdra pas non plus de vue la situation juridique particulière des anciennes républiques baltes.

Le choix entre la dissolution ou la série de sécessions est, en l'espèce, difficile parce que s'il est exact que les anciennes républiques de l'URSS ont elles-mêmes proclamé l'extinction de l'Union soviétique, donc sa dissolution, en revanche, d'une part, les participants, eux-mêmes aussi, aux Accords du 21 décembre 1991 d'Alma-Ata, ancienne capitale du Kazakhstan, à savoir des représentants de onze des anciennes républiques soviétiques, notamment celles de Russie, du Bélarus et d'Ukraine et, d'autre part, la communauté internationale sauf exception, ont considéré que la Russie continuait l'URSS dans toutes les organisations internationales, spécialement dans l'occupation du siège de membre permanent du Conseil de sécurité des Nations Unies, et, en principe mais avec des nuances, dans les attributs de la puissance nucléaire⁽⁴⁾. Cette dernière constatation n'implique toutefois pas que, pour les autres matières, les Etats membres de la Communauté des Etats Indépendants (CEI), autres que la Russie, aient nécessairement admis que la Russie continuait l'URSS. L'Ukraine spécialement a

⁽⁴⁾ Voir M. Drain, Relations internationales, Collection Paradigme, Bruxelles, De Boeck-Larcier, 2012, pp. 91, 241 et 242; H Hamant, Démembrement de l'URSS et problèmes de succession d'Etats, Collection de droit international, Bruxelles, Bruylant-Editions de l'Université de Bruxelles, 2007, pp. 83 s.

vivement contesté le statut de la Russie en tant qu'Etat continuant l'URSS.

L'Ukraine ne s'est pas contentée de contester au sein de son parlement que la Russie continuait l'URSS mais elle a également rappelé sa position à de nombreuses reprises auprès des instances internationales. L'Ukraine s'est toujours montrée attachée au principe d'égalité et a toujours considéré qu'admettre que la Russie continuait de façon générale l'URSS avait pour conséquence de léser les autres Etats issus de l'URSS, même en matière d'armes nucléaires. La position ukrainienne a, par exemple, fait l'objet d'une argumentation détaillée dans une déclaration lue par le représentant de l'Ukraine au Conseil des directeurs de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) le 13 janvier 1993.

Le représentant de l'Ukraine a déclaré clairement à cette occasion (traduction en langue française par le professeur Hélène Hamant de l'Université Lyon 3): "Pour des raisons de principe, l'Ukraine ne peut reconnaître à la Fédération de Russie quelque statut particulier que ce soit, par rapport aux autres Etats successeurs de l'ancienne Union soviétique, à l'égard des traités, des biens ou engagements de l'ancienne URSS. La seule exception est constituée par l'entente obtenue dans le cadre de la Communauté des Etats Indépendants concernant la continuation, par la Fédération de Russie, de la qualité de l'URSS en tant que membre de l'O.N.U., y compris la qualité de membre permanent du Conseil de sécurité. (...) En conséquence, l'Ukraine voudrait déclarer officiellement dans ce Conseil qu'elle ne peut reconnaître automatiquement à la Fédération de Russie le statut de continuateur d'Etat partie au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires du 1^{er} juillet 1968" (5).

6. Je me garderai bien, en règle, d'examiner les problèmes de démembrement qui touchent à l'ordre juridique interne de l'ancienne Union soviétique et même de qualifier le démembrement de celle-ci au regard du droit international.

Mais force est de constater qu'en tout cas la réaction de la communauté internationale semble, en règle, s'apparenter ici à une réaction à l'égard d'une série de sécessions plus qu'à une réaction à l'égard d'une dissolution définie comme l'éclatement d'un Etat en plusieurs Etats nouveaux.

(5) Voir H. Hamant, Démembrement de l'URSS et problèmes de succession d'Etats, Collection de droit international, Bruxelles, Bruylant-Editions de l'Université de Bruxelles, 2007, pp. 202 s.

En effet, la situation est différente ici de celle de la Tchécoslovaquie où, par une déclaration en date du 20 juin 1992, l'Etat tchécoslovaque est, dans le cadre d'un processus de séparation, remplacé par deux nouveaux Etats indépendants égaux, la République tchèque, capitale: Prague, et la République slovaque, capitale: Bratislava⁽⁶⁾. Ce faisant, aucun des deux nouveaux Etats indépendants n'a donc pu reprendre le siège de la Tchécoslovaquie dans les organisations internationales. Ils n'ont pu davantage, sans le consentement des Etats cocontractants, reprendre les accords non en vigueur à la date de la dissolution de la Tchécoslovaquie.

Dans le cas de l'ancienne Union soviétique, on fait, au contraire, le constat suivant⁽⁷⁾.

Concernant la Russie:

- les relations diplomatiques que les Etats tiers entretenaient avec l'URSS ont été poursuivies avec la Russie sans qu'intervienne une reconnaissance de cet Etat et une réaccréditation des ambassadeurs;
- le siège qu'occupait l'URSS à l'O.N.U. et dans les autres organisations internationales a, je l'ai déjà souligné, été automatiquement repris par la Russie;
- la quasi-totalité des traités liant l'URSS a été maintenue à l'égard de la Russie, notamment l'ensemble des traités multilatéraux et il y a eu en outre reprise des traités qui avaient seulement été signés par l'Union soviétique mais n'étaient pas entrés en vigueur;
- enfin, tous les biens de l'ancienne Union soviétique situés à l'étranger ont été repris par la Russie et c'est elle qui s'est chargée du paiement de toute la dette.

Concernant les autres Etats issus de l'ancienne Union soviétique, rien de comparable, excepté le cas particulier des anciennes républiques baltes sur lequel je reviendrai:

- ces Etats ont dû faire l'objet d'une reconnaissance de la part des Etats tiers et établir avec eux des relations diplomatiques;
- ces Etats ont dû adhérer dans les organisations internationales;

⁽⁶⁾ Voir M. Drain, Relations internationales, Collection Paradigme, Bruxelles, De Boeck-Larcier, 2012, pp. 91, 245 et 246.

⁽⁷⁾ H. Hamant, Démembrement de l'URSS et problèmes de succession d'Etats, Collection de droit international, Bruxelles, Bruylant-Editions de l'Université de Bruxelles, 2007, pp. 323 à 326.

- enfin, ces Etats n'ont pas repris tous les traités et, quand ces traités ont été repris, ces Etats l'ont parfois fait par la voie de l'adhésion.

Cette différence, que je viens de mettre en exergue, entre, d'une part, la Russie et, d'autre part, en règle, les autres Etats issus de l'ancienne Union soviétique, montre bien les effets de la distinction qu'a faite, en général, la communauté internationale, entre la continuité étatique de l'URSS par la Russie et la discontinuité étatique retenue à l'égard des autres Etats précités issus de l'ancienne Union soviétique.

Cette situation n'a cependant pas toujours été aussi facile et aussi claire sur le terrain. Je pense, par exemple, aux blocages concernant la dévolution des biens soviétiques à l'étranger du fait de l'attitude de l'Ukraine. La Russie a parfois été contrainte de naviguer entre, d'une part, la logique de succession à un Etat dissous et, d'autre part, la logique d'un Etat continuant purement et simplement le prédécesseur, logique en vertu de laquelle, selon une coutume bien établie, les biens à l'étranger reviennent d'office à l'Etat continuant l'ancien Etat.

7. Si j'ai parlé de la réaction, en règle, de la communauté internationale, c'est parce que la position en droit des Etats-Unis a été différente même si, en revanche, en fait, elle n'a pas été fondamentalement différente.

En effet, tout en ayant considéré en droit la Russie comme succédant à un Etat dissous, les Etats-Unis l'ont, en fait, traitée de la même façon que le faisait le reste de la communauté internationale, laquelle avait admis la thèse de la continuité étatique, la Russie continuant les droits et obligations de l'URSS. Nonobstant les apparences juridiques, les Etats-Unis n'ont, en fait, pas soumis au même régime les autres Etats issus de l'URSS, faisant ainsi bien apparaître deux traitements différents. Avec ces autres Etats en effet, il y avait lieu d'établir des relations diplomatiques, ce qui n'était pas le cas avec la Russie.

La position juridique américaine s'explique peut-être par des considérations idéologiques. Admettre en droit la continuité de l'URSS par la Russie serait revenu à admettre, d'une certaine manière, la survie du régime communiste et à sous-estimer la portée de ce qui était, pour le peuple américain, la victoire de la liberté sur le totalitarisme.

La position juridique américaine a été exprimée dans un discours du président George Bush prononcé à la télévision le 25 décembre 1991 et connu sous le nom de "Christmas speech". Dans ce discours, le président George Bush se prononce sur le statut de tous les Etats issus de l'URSS, à l'exception des Etats baltes.

Ce 25 décembre 1991, le président Mikhail Gorbatchev annonce, dans une allocution télévisée, qu'il démissionne de son poste de président de l'URSS. A la fin de la déclaration, le drapeau rouge de l'URSS est amené au-dessus du Kremlin et, à sa place, est hissé le drapeau tricolore de la Russie. Aussitôt après avoir achevé son discours, le président Gorbatchev signe un oukase selon lequel il démissionne de ses fonctions de Commandant en chef des forces armées soviétiques et il remet au président Eltsine, par personne interposée selon certains, la valise nucléaire.

Alors qu'il passe les fêtes de Noël à Camp David, le président américain apprend la démission du président Gorbatchev et rentre d'urgence à Washington.

Le président George Bush prononce ensuite à la télévision une allocution solennelle dans laquelle, notamment, il rend un vibrant hommage au président Gorbatchev et se réjouit des changements et des assurances reçues.

Mais, je l'ai dit, le président Bush précise également la position juridique des Etats-Unis.

Elle est la suivante: "First, the United States recognizes and welcomes the emergence of a free, independent, and democratic Russia, led by its courageous President, Boris Yeltsin. Our Embassy in Moscow will remain there as our Embassy to Russia. We will support Russia's assumption of the URSS's seat as a Permanent Member of the UN Security Council. I look forward to working closely with President Yeltsin in support of his efforts to bring democratic and market reform to Russia.

Second, the United States also recognizes the independence of Ukraine, Armenia, Kazakhstan, Belarus, and Kyrgyzstan - all states that have made specific commitments to us. We will move quickly to establish diplomatic relations with these states and build new ties to them. We will sponsor membership in the United Nations for those not already members.

Third, the United States also recognizes today as independent states the remaining six former Soviet republics - Moldova, Turkmenistan, Azerbaijan,

Tadjikistan, Georgia, and Uzbekistan. We will establish diplomatic relations with them when we are satisfied that they have made commitments to responsible security policies and democratic principles, as have the other states we recognize today"⁽⁸⁾.

8. Dans la complication juridique née du démembrement de l'URSS, j'ai aussi mis en exergue la situation juridique particulière des anciennes républiques baltes.

Si, à la fin de l'été 1991, l'indépendance de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie, en marche depuis fin 1988, était unanimement admise, tant par l'URSS que par la communauté internationale, la controverse sur le statut juridique de ces pays n'était pas tranchée.

La détermination de ce statut est en effet liée aux circonstances dans lesquelles ces trois Etats ont été incorporés à l'URSS. S'agit-il de nouveaux Etats nés d'une sécession ou s'agit-il au contraire des Etats d'avant 1940 qui avaient continué d'exister juridiquement en dépit d'une incorporation à l'URSS qui s'apparentait à une conquête territoriale déguisée?

Les Etats baltes et la communauté internationale en général ont considéré les Etats baltes comme les Etats d'avant 1940 qui, dès lors, étaient étrangers à la succession d'Etats issue du démembrement de l'URSS. L'URSS et la Russie ont, en revanche, plutôt considéré les Etats baltes comme des entités détachées de l'URSS.

La vérité est surtout que la situation n'est pas exempte d'ambiguïté, par exemple parce que, au moment de l'incorporation en 1940, certains Etats étaient eux-mêmes occupés, en l'espèce par l'Allemagne. C'était le cas de la Belgique et de la France. Le cas de la France est équivoque. Dans le contexte de la seconde guerre mondiale, la France n'a fait aucune déclaration de non-reconnaissance de l'incorporation des Etats baltes à l'URSS. Au contraire, le gouvernement de Vichy a remis aux représentants soviétiques les bâtiments abritant les légations baltes. Mais, à partir de 1945, les autorités françaises ont interdit à l'ambassadeur de France en URSS de se rendre dans les républiques baltes.

S'il est cependant un Etat dont la position a été la plus claire et n'a jamais varié, ce sont les Etats-Unis. Dès le 23 juillet 1940, le Secrétaire d'Etat Welles a déclaré

⁽⁸⁾ Voir H. Hamant, *Démembrement de l'URSS et problèmes de succession d'Etats*, Collection de droit international, Bruxelles, Bruylant-Editions de l'Université de Bruxelles, 2007, pp. 89, 123, 124, 125, 325 et 326.

que le peuple américain était opposé aux actes d'annexion "qu'ils soient accomplis par la force ou par la menace d'emploi de la force". Les Etats-Unis ne se sont jamais départis de cette position, admettant même des représentations diplomatiques et consulaires baltes bien que des gouvernements baltes en exil n'aient pas été constitués.

Le président Mitterrand a, en 1990, estimé qu'en l'occurrence, seul finalement le dialogue pouvait concilier les exigences du droit international et la réalité constitutionnelle interne de l'Union soviétique⁽⁹⁾.

§ 3. - Les difficultés politiques pour la communauté internationale.

9. J'ai souligné combien le démembrement d'Etat est source de complications juridiques en droit international.

Mais la sécession n'est parfois pas seulement source de complications juridiques. Elle est aussi source de difficultés politiques, voire de difficultés politiques accompagnées de violences.

Certes, certains relèveront que le comportement politique de la communauté internationale peut être imprévisible.

Prenons deux types d'exemples, d'une part, celui du Katanga après l'indépendance du Congo belge et du Biafra, d'autre part, celui du Bangladesh, de l'Erythrée et du Soudan du Sud⁽¹⁰⁾.

Les cas du Katanga après l'indépendance du Congo belge et du Biafra ont été traités par la communauté internationale conformément au droit international qui n'admet pas la sécession s'il y a désaccord entre l'Etat préexistant et la collectivité voulant s'en séparer. Cette règle du droit international est notamment exprimée dans la Résolution 2625 (XV) de 1970 de l'Assemblée générale des Nations Unies, dite "Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération amicale entre les Etats". Cette Résolution souligne que le principe de l'égalité du droit des peuples et le droit

⁽⁹⁾ Voir H. Hamant, Démembrement de l'URSS et problèmes de succession d'Etats, Collection de droit international, Bruxelles, Bruylant-Editions de l'Université de Bruxelles, 2007, pp. 129, 148, 149, 152 et 153.

⁽¹⁰⁾ Voir M. Drain, Relations internationales, Collection Paradigme, Bruxelles, De Boeck-Larcier, 2012, pp. 90 et 91.

d'autodétermination ne sauraient s'interpréter "comme autorisant ou encourageant une action, quelle qu'elle soit, qui démembrerait ou menacerait, totalement ou partiellement, l'intégrité territoriale ou l'unité politique de tout Etat souverain et indépendant".

L'O.N.U. a donc récusé la tentative de sécession du Katanga après l'indépendance du Congo belge. Le Katanga, région de la République démocratique du Congo, contient des richesses minières et fit sécession le 11 juillet 1960 après l'accession à l'indépendance du Congo belge le 30 juin 1960. Dès 1961, les troupes de l'O.N.U. s'interposèrent puis, en décembre 1962, se livrèrent à des opérations militaires. La sécession prit fin en 1963 et le Katanga fut renommé Shaba en 1972.

De même, l'O.N.U. n'a pas accepté la tentative de sécession du Biafra avec le Nigeria. Après l'indépendance en 1960 et la proclamation de la République en 1963, le Nigeria fut, entre 1967 et 1970, confronté à la sécession du Biafra, région riche en pétrole et peuplée en majorité par une ethnie christianisée en conflit avec les ethnies musulmanes au pouvoir. Après une dure guerre, la sécession prit fin.

Comme je l'ai signalé, le comportement politique de la communauté internationale peut cependant être imprévisible, le consentement de l'Etat préexistant fût-il arraché par la guerre. Ainsi, sans condamnation de la communauté internationale, le Bangladesh a-t-il pu faire sécession du Pakistan en 1971, l'Erythrée de l'Ethiopie en 1991 et le Sud-Soudan du Soudan en 2011.

10. Dans les considérations qui précèdent, j'ai donc essayé d'expliquer pourquoi, selon moi, le démembrement d'Etat constitue un sujet délicat à aborder, pourquoi j'utilise l'expression floue "démembrement d'Etat" plutôt que les termes juridiques plus précis de "modifications territoriales", en quoi la question examinée implique une difficulté en droit international et en quoi ce problème prête aussi à discussion sur le plan de la politique internationale.

Je vous fais part à présent de cinq constatations personnelles politiques et juridiques immédiates.

Section II. - Cinq constatations personnelles politiques et juridiques immédiates.

§ 1. - Le phénomène du démembrement d'Etat risque de se répandre même à l'Ouest.

A. - Le Québec.

11. Selon moi, quand on examine le démembrement d'Etat, cinq constatations politiques et juridiques émergent immédiatement:

- 1) le phénomène du démembrement d'Etat risque de se répandre même à l'Ouest;
- 2) le phénomène du démembrement d'Etat ne contribue pas à la sécurité politique et juridique internationale;
- 3) le phénomène du démembrement d'Etat n'est pas nécessairement la solution miracle à tous les problèmes de l'ancien Etat qui s'est modifié;
- 4) le phénomène du démembrement d'Etat peut être accompagné d'une évolution législative qui prend du temps;
- 5) le phénomène de l'augmentation des cas vécus ou possibles de démembrement d'Etat a quelque chose de paradoxal.

12. Ma première constatation personnelle est que le phénomène du démembrement d'Etat risque de se répandre même à l'Ouest.

Certes, le cas du Québec n'est pas un modèle de constance dans la revendication d'une indépendance, au point qu'un quotidien belge francophone a titré fin août et début septembre 2012: "Le Québec est loin de l'indépendance", "Vive le Québec... (pas) libre!", "La sève du 'printemps érable' coule-t-elle encore?" ou encore "Pauline Marois, une victoire douce-amère. Les indépendantistes ont gagné les élections, mais ils ne disposeront que d'une faible marge de manœuvre".

Selon Ludovic Hirtzmann, les indépendantistes ont encore été bien déçus pendant la campagne électorale de 2012.

Il écrit: "Interrogée plusieurs fois sur la question indépendantiste, la patronne du Parti Québécois (PQ), Pauline Marois, a opté pour une langue de bois permanente sur ce sujet, refusant de s'engager sur la tenue d'un referendum. (...) Si la question indépendantiste n'est pas enterrée, elle fait face à de sérieux défis. Démographiques tout d'abord. Les Québécois 'pure laine', les Tremblay ou Gagnon, susceptibles de voter pour le PQ, sont de moins en moins nombreux. Si le vote ne tenait qu'à eux, le Québec serait probablement indépendant. C'est sans compter le fait que la Belle Province doit

faire appel à l'immigration pour combler son déficit de natalité. Au bout de quelques années, les immigrants deviennent canadiens et préfèrent un Canada uni. Le PQ traîne comme un boulet une image de parti raciste chez les immigrants. Ce qui encourage peu ces derniers à voter pour l'indépendance d'un pays qui les exclurait. Pour ne rien arranger, les Québécois ont peur de se séparer du Canada. Ils veulent le faire pacifiquement, dans les règles, en demandant pratiquement l'autorisation d'Ottawa. Autant dire qu'ils ne l'auront jamais. (...) Le plus ironique est que depuis quelques mois, de plus en plus de Canadiens semblent las des attermoissements des Québécois qui remontent à 1760! Selon un sondage, à peine 52% sont prêts à garder le Québec au sein du Canada et plus de 26% seraient prêts à exclure la province du pays"⁽¹¹⁾.

Commentant, d'une part, la victoire des indépendantistes aux élections de 2012 mais sans obtenir de majorité absolue à l'Assemblée, et, d'autre part, les autres problèmes auxquels est obligé de faire face le Québec, par exemple celui de la hausse des frais de scolarité, Ludovic Hirtzmann écrit, dans un autre article, que "dans ce contexte, un referendum sur l'indépendance est repoussé aux calendes grecques"⁽¹²⁾.

B. - Le Groenland.

13. Il ne faut cependant pas s'y tromper. Le cas du Québec apparemment hésitant ne doit pas voiler l'observation qu'en Occident aussi, les tendances séparatistes constituent un fait, même là où on s'y attend peut-être le moins.

Le cas du Groenland constitue, après l'Islande, un de ces exemples.

Au Groenland, dit un proverbe groenlandais, la glace et le temps sont maîtres. L'appréciation portée sur le froid, le vent, la pluie et la neige pourrait toutefois évoluer et entraîner des conséquences politiques et juridiques peu perçues par beaucoup d'Européens jusqu'ici, me semble-t-il. Le réchauffement climatique pourrait en effet offrir à la plus grande île du monde l'occasion, dans un proche avenir, d'exiger du Danemark une décolonisation ou de faire sécession de cet Etat,

⁽¹¹⁾ L. Hirtzmann, "Vive le Québec... (pas) libre!", Le Soir, 21 août 2012, p. 10.

⁽¹²⁾ L. Hirtzmann, "Pauline Marois, une victoire douce-amère. Les indépendantistes ont gagné les élections, mais ils ne disposeront que d'une faible marge de manœuvre", Le Soir, 6 septembre 2012, p. 9.

suivant que, sur le plan juridique, on considère qu'on est dans l'une ou l'autre situation.

Le professeur Julian Fernandez écrit, à ce sujet, dans une étude publiée en 2010: "Riche de l'exploitation de nouvelles ressources que la fonte des glaces a rendues plus accessibles, le Groenland serait en mesure de se dispenser de l'importante dotation annuelle de Copenhague. Cette autonomie financière pourrait inciter une terre qui possède déjà son drapeau, son hymne, sa toponymie et ses institutions à une sécession désormais raisonnable. Plusieurs représentants de cette collectivité à statut très particulier du Danemark n'envisagent-ils pas ouvertement une accession à l'indépendance en 2021, trois cents ans après la colonisation danoise? Aux dernières élections locales, le parti indépendantiste INUIT ATAQATIGIIT a triomphé et il domine désormais la coalition au pouvoir, mettant ainsi un terme au long règne du parti social-démocrate autonomiste SIUMUT. Bref, si la création du premier Etat inuit⁽¹³⁾ est une vieille lune, elle paraît désormais encore lointaine mais accessible. Mais le défi sera immense pour un peuple dont l'histoire est à l'ouest, la culture au nord et la géographie à l'est"⁽¹⁴⁾.

L'adoption d'une déclaration d'indépendance par le Groenland serait-elle un cas de décolonisation ou un cas de sécession?

En bref, du point de vue historique, le Groenland était, à l'origine, une terre inhabitée. Le Groenland a été longtemps disputé entre Norvégiens et Danois. Le Danemark en a hérité après le traité de Kiel de 1814 mais les prétentions norvégiennes ont subsisté jusqu'en 1933 et, aujourd'hui, c'est le Canada qui conteste la souveraineté danoise sur une partie du territoire. Quant à la colonisation européenne, elle n'a été ni aisée ni continue au point d'avoir disparu au XV^e siècle. Les différents peuples inuits, venus du nord-ouest, ont, en effet, freiné l'avancée des colons. Dès lors, lorsque les Danois et les Norvégiens revinrent au début du XVIII^e siècle, les Inuits n'étaient plus que les seuls habitants du Groenland⁽¹⁵⁾. Aujourd'hui, le Groenland est une composante du Royaume du Danemark mais, avec le temps, les autorités locales ont fini par disposer de compétences importantes.

⁽¹³⁾ inuit est le terme indigène de esquimau.

⁽¹⁴⁾ J. Fernandez, "A propos des conditions d'accession à l'indépendance du Groenland (Kalaallit Nunaat)", Ann. fr. dr. intern. LVI-2010, pp. 413 et 414.

⁽¹⁵⁾ Voir J. Fernandez, "A propos des conditions d'accession à l'indépendance du Groenland (Kalaallit Nunaat)", Ann. fr. dr. intern. LVI-2010, p. 414.

Le professeur Julian Fernandez fait observer qu'un droit du Groenland à la décolonisation fondé sur le droit à l'autodétermination tel qu'il est affirmé par l'O.N.U.⁽¹⁶⁾, est discutable.

En effet, suivant son analyse, s'il est certain que le Groenland est une ancienne colonie danoise, en revanche, il est peut-être plus contestable que le Groenland n'ait pas déjà exercé son droit de libre détermination lorsque le Danemark a adopté un amendement à sa constitution le 5 juin 1953 par lequel le Groenland est devenu une partie intégrante de son royaume et que les représentants du Groenland ont approuvé. Le professeur Fernandez ajoute toutefois que, selon lui, la procédure par laquelle le Groenland aurait librement consenti à son intégration dans le Royaume du Danemark, est imparfaite, notamment parce qu'est posée la question de la présence ou de l'absence de réel débat entre les choix proposés au peuple du Groenland. Il écrit: "L'option de l'indépendance aurait été écartée dès l'origine par les autorités danoises et le conseil territorial du Groenland - institution représentative du territoire non autonome - invité à se prononcer sur la seule voie de l'intégration au royaume. La seconde critique majeure concerne la qualité du conseil local, peu légitime puisque des territoires du nord et de l'est du Groenland n'y étaient pas représentés. Au surplus, le conseil territorial ne prit pas la peine de délibérer plus de deux jours avant d'adopter le projet d'intégration au Royaume du Danemark (fin de citation)"⁽¹⁷⁾.

Il ne m'appartient évidemment pas de prendre position dans cette discussion juridique mais je constate, une fois de plus, le caractère délicat du démembrement d'Etat et sa complication juridique en droit international.

En l'espèce, si l'adoption d'une déclaration d'indépendance par le Groenland n'était pas considérée par la communauté internationale comme un cas de décolonisation, lequel admet le droit de libre détermination, elle ne pourrait être considérée, à mon avis, que comme un cas de sécession, ce qui constitue une situation juridique différente puisque le droit international n'admet pas la sécession s'il y a désaccord entre l'Etat préexistant et la collectivité voulant s'en séparer. Dans le cas du Groenland, il semble cependant

⁽¹⁶⁾ Sur la décolonisation et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, voir M. Drain, Relations internationales, Collection Paradigme, Bruxelles, De Boeck-Larcier, 2012, pp. 89 et 90.

⁽¹⁷⁾ J. Fernandez, "A propos des conditions d'accession à l'indépendance du Groenland (Kalaallit Nunaat)", Ann. fr. dr. intern. LVI-2010, pp. 419 et 420.

peu probable qu'une accession à l'indépendance ne serait pas autorisée par le Danemark.

Je termine ce bref commentaire sur la situation du Groenland par une question surréaliste sur celle de l'Algérie. Je reviens donc à mon introduction: en cas de processus algérien analogue à l'évolution du Groenland, qui aurait conduit à une "Algérie intégralement une province française", quel aurait été le destin de l'Algérie⁽¹⁸⁾?

C. - L'Ecosse.

14. L'Ecosse offre un autre exemple de calendrier de parcours possible vers l'indépendance.

Le problème de l'Ecosse semble cependant complexe. En effet, en premier lieu, une analyse attentive des évolutions affectant le Royaume-Uni soulève la question de savoir si le Scotland Act de 1998 ne s'inscrit pas finalement dans la continuité de la théorie d'une souveraineté rénovée du Parlement britannique plus que dans la rupture entre ce dernier et l'Ecosse. En second lieu, l'écrasante victoire du Parti national écossais (PNE) en mai 2011, qui lui a permis d'obtenir pour la première fois la majorité absolue au Parlement écossais et de préparer la voie vers une éventuelle indépendance totale, paraît parfois actuellement se transformer en effritement de la motivation indépendantiste, sans doute en raison des difficultés économiques. Le premier ministre écossais et chef du PNE, Monsieur Alex Salmond lui-même, en est conscient puisqu'il souhaitait - mais cela lui a été refusé par le premier ministre britannique, Monsieur David Cameron - que le référendum à intervenir proposât à la population écossaise non pas une seule question mais une option entre une indépendance totale ou une plus grande autonomie considérée par certains comme moins vertigineuse qu'une indépendance totale.

Les relations entre la Grande-Bretagne et l'Ecosse ont toujours été marquées tant par l'attraction que par la méfiance, depuis que l'Union of the Crowns Act de 1603 a amorcé un rapprochement entre l'Angleterre et l'Ecosse en unifiant les couronnes et que les Acts of Union de 1707 ont uni les royaumes et supprimé les parlements anglais et écossais au profit d'un Parlement britannique unique.

Cette union n'a cependant pas entraîné l'absorption complète de l'Ecosse qui, à la différence du Pays de

⁽¹⁸⁾ Voir supra, n^{os} 1 et 2.

Galles, a conservé une Eglise et un système juridique particuliers.

La notion juridique de "Devolution in the United Kingdom", qui se rapproche de l'idée de décentralisation sans toutefois pouvoir lui être assimilée, se définit comme "the transfer to a subordinate elected body, on a geographical basis, of functions at present exercised by ministers and Parliament". Le Scotland Act de 1998 établit la dévolution écossaise et il participe au mouvement plus général de bouleversement de la hiérarchie des normes au sein du Royaume-Uni, engagé essentiellement depuis 1998 et caractérisé par le passage d'une Constitution politique et coutumière à une Constitution normative et partiellement écrite.

La dévolution écossaise prévue par le Scotland Act de 1998 n'a cependant pas entraîné un transfert de souveraineté au profit du Parlement écossais. La compétence législative prévue y est limitée et encadrée, sous la surveillance du juge. La primauté du Parlement britannique y est préservée tant par le caractère subordonné de la législation écossaise que par la création d'un quasi-contrôle de constitutionnalité de cette législation. Dès lors que le Parlement écossais a agi en dehors de son domaine de compétence, ses actes sont susceptibles d'être remis en cause par les juges ou par la UK Supreme Court, laquelle, d'une part, assure l'uniformité de la jurisprudence civile et pénale sur l'ensemble du territoire britannique - rôle antérieurement dévolu à la House of Lords - et, d'autre part, assume la mission de contrôle de la conformité des lois écossaises au Scotland Act⁽¹⁹⁾.

L'Ecosse sera peut-être à un tournant si est organisé le référendum prévu pour la fin de l'année 2014 mais les sondages d'opinion publiés en octobre 2012 indiquent 28% d'intentions de vote en faveur de l'indépendance contre 38% en janvier 2012⁽²⁰⁾. Il est vrai qu'avant la crise bancaire, l'Ecosse profitait du succès de la Royal Bank of Scotland, pourvoyeuse de capitaux et d'emplois. Le déclin financier de la banque et son acquisition par l'Etat britannique ont mis fin à une confiance dans la prospérité garantie, sans oublier que n'est pas gagnée une intégration d'emblée au sein de l'Union européenne. Et on en revient ainsi à la notion de sécession et au droit international.

⁽¹⁹⁾ Voir S. Brameret, "La souveraineté du Parlement britannique après la dévolution écossaise: réflexions autour d'une aporie", Rev. dr. publ. n° 3-2011, pp. 668, 669, 670, 677, 681 et 682.

⁽²⁰⁾ Voir T. De Bourbon, "Quel calendrier pour l'Ecosse?", Le Soir, 10 janvier 2012, p. 10; T. De Bourbon, "L'Ecosse prépare à son tour sa voie vers l'indépendance", Le Soir, 16 octobre 2012, p. 29.

Dans une étude publiée en 2011, Sébastien Brameret parlait de "réflexions autour d'une aporie"⁽²¹⁾.

D. - La Catalogne.

15. Les élections de novembre 2012 en Catalogne ont également retenu l'attention de tous ceux qui s'intéressent à la délicate question du démembrement d'Etat.

Suivant un sondage d'opinion réalisé en juillet 2012, plus de 51% des Catalans voteraient "oui" à l'indépendance en cas de référendum, lequel n'est pas à exclure eu égard aux résultats des élections précitées.

Mais ici aussi, le rôle de l'Espagne serait déterminant en cas de sécession et une intégration immédiate de la Catalogne à l'Union européenne serait sans doute loin d'être acquise⁽²²⁾.

§ 2. - Le phénomène du démembrement d'Etat ne contribue pas à la sécurité politique et juridique internationale.

16. Entre 1985 et 1991, Monsieur Mikhaïl Gorbatchev, nommé Secrétaire général du parti communiste de l'Union soviétique en 1985, va tenter de restructurer l'ensemble de son pays en mettant en œuvre de vastes réformes économiques qu'il désigne sous le terme général de "perestroïka", c'est-à-dire "transformation". Il s'agit d'une réforme radicale du système économique soviétique qui vise à rompre avec l'économie administrée.

Mais la perestroïka va faire progressivement resurgir les questions nationales au sein de l'URSS. Les problèmes culturels, linguistiques, socio-économiques et politiques qui étaient au cœur des réformes entreprises par Monsieur Gorbatchev, ont, à partir de 1988, alimenté le processus d'indépendance ou d'autonomie des républiques soviétiques ou de régions à l'intérieur de ces républiques: guerre civile entre Arméniens et Azéris, revendications de l'Estonie, de la Lituanie et de la Lettonie, décision de l'Ukraine que ses lois prévaudront désormais sur la loi fédérale, proclamation par la Géorgie de son indépendance, réclamations de leur autonomie voire de leur indépendance par la Tchétchénie en Russie, par

⁽²¹⁾ S. Brameret, "La souveraineté du Parlement britannique après la dévolution écossaise: réflexions autour d'une aporie", Rev. dr. publ. n° 3-2011, p. 667.

⁽²²⁾ Voir les articles de I. Bazinet, G. Bontoux et P. Martin dans Le Soir du 12 septembre 2012, p. 12, des 24 et 25 novembre 2012, p. 14, et du 26 novembre 2012, p. 13.

l'Ossétie et l'Abkhazie en Géorgie et par la Transnistrie en Moldavie, etc.

L'"unipolarité" du monde n'a finalement pas survécu à la guerre du Golfe de 1991. Le nouvel ordre international de justice et de paix qui avait mis fin à la "bipolarisation" et qui était organisé autour des Nations Unies s'est progressivement étioilé: drame de Sarajevo, génocide rwandais, campagne menée par les Russes en Tchétchénie, question du Kosovo, question de la Macédoine, etc. L'euphorie d'un monde de paix a laissé place à l'incertitude d'un monde agité en raison des conflits armés, du terrorisme et des démembrements d'Etat⁽²³⁾.

Les vues de Monsieur Mitt Romney, candidat républicain malheureux aux élections américaines de 2012, sont, à cet égard, instructives. Monsieur Romney proposait aux citoyens américains deux révolutions: d'une part, une révolution à l'échelle internationale pour la restauration du leadership des Etats-Unis dans le monde actuel à caractère "multipolaire", et ce par la projection d'une puissance globale américaine retrouvée, d'autre part, une révolution au niveau interne pour la restauration de l'initiative venant du citoyen et de la confiance revigorée dans les valeurs de l'optimisme et de l'investissement productif. Par la conjugaison de ces deux révolutions, il s'agissait, pour Monsieur Romney, d'imprimer un nouveau départ aux Etats-Unis.

La politique internationale des Etats-Unis pouvait, pour Monsieur Romney, s'exprimer par la diplomatie sans exclure la fermeté et le conflit. Le professeur Irnerio Seminatore précise: "Plus en profondeur, la politique étrangère de Romney tirait sa source d'une idée fédérative de la multipolarité et tendait à rétablir l'équilibre de puissance sur des bases plus volontaristes et plus offensives, en essayant de stabiliser un ordre mondial déconnecté qui a suivi l'implosion de l'URSS et la fragmentation politique d'une bonne partie du monde, principalement des deux dernières fédérations impériales, soviétique et Yougoslave"⁽²⁴⁾.

Les professeurs Willem van Genugten, de l'Universiteit van Tilburg, et Nico Schrijver, de l'Universiteit Leiden, écrivent, sous le titre "Staatkundige onafhankelijkheid brengt niet plotsklaps een perspectief op duurzame vrede

⁽²³⁾ Voir M. Drain, Relations internationales, Collection Paradigme, Bruxelles, De Boeck-Larcier, 2012, pp. 237, 240, 299 et 301.

⁽²⁴⁾ I. Seminatore, "La reconfiguration de l'ordre global par les Etats-Unis. Les deux doctrines de politique étrangère: démocrate et républicaine", IERI News, Institut européen des relations internationales, info @ieri.be, <http://www.ieri.be>, p. 5.

en ontwikkeling": "Langzaam maar zeker stevent het aantal leden van de statengemeenschap af op het getal 200. Op 9 juli 2011 verwierf de Republiek Zuid-Soedan onafhankelijkheid, na afscheiding (secessie) van Soedan. De jonge staat werd meteen als nieuwe, 193^{ste} lidstaat tot de Verenigde Naties toegelaten en veel staten, waaronder Nederland, knoopten diplomatieke betrekkingen aan en openden een ambassade in Juba. De geboorte van deze nieuwe natie ging met veel feestvreugde gepaard, maar staatkundige onafhankelijkheid brengt niet plotsklaps een perspectief op duurzame vrede en ontwikkeling. De spanningen tussen het jonge Zuid-Soedan met een overwegend zwarte en christelijke bevolking en het voormalige moederland Soedan, dat meer Arabisch en islamitisch is, zijn nog erg groot. Deze hebben onder meer betrekking op de toegang tot olievelden, het transport van olie uit het zuiden via het noorden en de aanhoudende gevechten tussen rivaliserende stammen in de grensstreken. Daarnaast zal Zuid-Soedan als arme en jonge staat zonder volgehouden internationale bijstand niet op de been komen en dreigt het gevaar dat het verwordt tot een falende of op z'n minst fragiele staat, zoals ook het naburige Somalië, Eritrea en Jemen. Vroeg of laat zullen ook Kosovo en Palestina wel als volwaardige staten erkend worden. Kosovo wordt thans door ongeveer 88 landen als een onafhankelijk land erkend, waaronder Nederland. Echter niet door buurland Servië, niet door Rusland en ook niet door EU-lidstaten als Griekenland en Spanje, die de bui al zien hangen met afscheidingen binnen hun eigen staatsgebied, zoals respectievelijk Grieks Macedonië en Baskenland en Catalonië"⁽²⁵⁾.

Le démembrément d'un Etat est loin d'entraîner immédiatement l'approbation de tous les autres Etats et de les rassurer. Personnellement, je crains, à tort ou à raison, avec l'Amiral Jacques Rosiers, avec l'Amiral français Jean Dufourcq et avec le Président de l'Institut Européen des Relations Internationales Irnerio Seminatore, certains risques que comportent, pour la sécurité mondiale, le phénomène de plus en plus répandu du démembrément d'Etat et, partant, le phénomène de l'émergence d'Etats de plus en plus nombreux. C'est, en tout cas, en ce sens que ces trois orateurs se sont exprimés lors de la Conférence-Débat qui s'est tenue le 22 novembre 2011 aux Musées Royaux d'Art et d'Histoire, Parc du Cinquantenaire à Bruxelles, et qui avait pour thème: "La sécurité mondiale du XXI^{ème} siècle: une vue prospective. Des puissances mondiales classiques aux

⁽²⁵⁾ W.J.M. van Genugten en N.J. Schrijver, "Kroniek Internationaal Publiekrecht", NJB (Nederlands Juristenblad), 13 april 2012, AFL 15, pag. 1069.

puissances globales. Une nouvelle ère des relations transatlantiques et transeurasienues". Avec l'émergence d'Etats de plus en plus nombreux, la dispersion des armes notamment me paraît présenter un danger.

§ 3. - Le phénomène du démembrement d'Etat n'est pas nécessairement la solution miracle à tous les problèmes de l'ancien Etat qui s'est modifié.

A. - La Slovaquie.

17. La Tchécoslovaquie a certes connu une transition pacifique à la constitution des Etats tchèque et slovaque.

Mais un autre vent de nationalisme, cette fois sur la Slovaquie et la Hongrie voisines, souffle de nouveau dans cette partie de l'Europe.

A la fin de la seconde guerre mondiale, après la libération de la Slovaquie orientale, le premier gouvernement de la Tchécoslovaquie libérée fut créé. Mais la nation slovaque n'y vit pas une position égale à celle de la nation tchèque et, en 1968, fut signée au château de Bratislava la loi constitutionnelle sur la fédération tchécoslovaque. Un quart de siècle plus tard, le 1^{er} janvier 1993, la Slovaquie devint un Etat indépendant. Le calme entre nations de cette partie de l'Europe fut cependant de courte durée.

Car depuis 1848, des tensions existent entre Slovaques et Hongrois. En 1848, les Slovaques formulèrent, lors de rassemblements, des demandes fondées sur une prise de conscience nationale. Le programme national slovaque définit l'établissement de l'autonomie nationale, mais il se heurta au refus du gouvernement hongrois. Les demandes ne furent pas bien accueillies ni à Budin, qui est une des deux parties de Budapest, ni à Vienne et elles n'aboutirent qu'à l'ouverture de trois lycées slovaques et de Matica slovenská. Cette dernière, fondation nationale slovaque, fut créée à Martin, en 1863, et elle devint le symbole des efforts nationaux slovaques. Mais le programme hongrois d'une Hongrie unilingue conduisit à la fermeture des trois lycées et de Matica slovenská. Le 30 octobre 1918, les Slovaques entrèrent dans l'Etat tchécoslovaque naissant qui les sauva d'une magyarisation⁽²⁶⁾.

⁽²⁶⁾ Sur toutes ces questions, voir V. Bárta a V. Barta, Slovensko V Tretòm Tisicroči, AB ART press, 97613 Slovenská Lupča SLOVENSKO, 1990-2000, p. 187.

Entre Hongrois et Slovaques, bien que citoyens, les uns et les autres, de l'Union européenne, le mal est donc peut-être plus profond qu'on pourrait le penser.

La Hongrie et la Slovaquie modernes ont assumé difficilement l'héritage du Traité de paix de Trianon de 1920. La Hongrie conserve la nostalgie des provinces perdues, dont le sud de la Slovaquie actuelle où vivent entre 25% et 50% de magyarophones, la Slovaquie qui redoute un irrédentisme hongrois sur cette portion de territoire. Chaque accusation de discrimination ethnique proférée par Budapest contre Bratislava est ainsi vue comme une insupportable ingérence dans les affaires intérieures de la Slovaquie.

18. La tension juridique la plus récente a commencé avec la visite prévue le 21 août 2009 du président hongrois Laszlo Solyom dans la ville frontalière slovaque de Komarno où réside une importante minorité magyarophone. Sur invitation d'une association basée en Slovaquie, le président de la Hongrie, Monsieur Solyom, devait se rendre dans cette ville, à cette date, afin de participer à la cérémonie d'inauguration d'une statue équestre de saint Etienne. Or, d'une part, c'est le 20 août et non le 21 août, qui est un jour de fête nationale en Hongrie, en commémoration de saint Etienne, fondateur et premier roi de l'Etat hongrois, et, d'autre part, le 21 août est, en revanche, une date considérée comme sensible en Slovaquie dans la mesure où, le 21 août 1968, les forces armées de cinq pays du pacte de Varsovie, dont les troupes hongroises, ont envahi la République socialiste tchécoslovaque en vue de mettre fin au "Printemps de Prague" lancé par le Slovaque Alexander Dubcek.

Après plusieurs échanges diplomatiques entre les ambassades des deux Etats au sujet de cette visite projetée du président de la Hongrie en Slovaquie, le ministère des Affaires étrangères slovaque a finalement, le 21 août 2009, communiqué une note verbale à l'ambassadeur de Hongrie auprès de la République slovaque, dans laquelle il interdisait au président de la Hongrie de pénétrer sur le territoire slovaque. Cette note invoquait, pour justifier ladite interdiction, la directive 2004/38/CE ainsi que les dispositions de droit interne.

Le président Solyom ayant été informé des termes de ladite note alors qu'il était en route vers la République slovaque, en accusa réception à la frontière et renonça à entrer sur le territoire de cet Etat. Mais, furieux, le président Solyom se présenta sur le pont Maria-Valeria,

entre Komarno, situé donc en Slovaquie, et Komarom, situé en Hongrie par-delà le Danube⁽²⁷⁾.

Les Hongrois considérèrent comme sans précédent et inacceptable qu'un Etat membre de l'Union européenne interdise à un président d'un autre Etat membre d'entrer sur son territoire. Par note du 24 août 2009, les autorités hongroises contestèrent notamment que la directive 2004/38/CE puisse constituer une base juridique valable pour justifier le refus de la République slovaque d'accorder au président de la Hongrie l'accès à son territoire. A Bratislava en revanche, on disait ne pas comprendre pourquoi la célébration de saint Etienne à Komarno devait précisément se tenir un 21 août alors qu'elle se tient officiellement le 20 août.

19. A l'issue de la procédure précontentieuse, la Hongrie introduisit, le 8 juillet 2010, un recours devant la Cour de Justice de l'Union européenne. La République slovaque conclut évidemment au rejet du recours.

Par sa requête, la Hongrie demanda notamment à la Cour de Justice de l'Union européenne de constater que la République slovaque avait violé ses obligations au titre de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, et au titre de l'article 21, § 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne [Version consolidée] (TFUE)⁽²⁸⁾. Aux termes dudit article 21, § 1 (ex-article 18, § 1, du Traité instituant la Communauté européenne), "tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par les traités et par les dispositions prises pour leur application".

La question qu'a été appelée à trancher la Cour de Justice de l'Union européenne était donc, en substance, de connaître dans quelle mesure le chef d'un Etat membre de l'Union européenne peut se voir refuser l'accès au territoire d'un autre Etat membre⁽²⁹⁾.

La Cour de Justice décide "que, dans les circonstances de l'espèce, ni l'article 21 (du) TFUE ni, a fortiori, la

⁽²⁷⁾ Voir M. Picard, "Europe de l'Est. La querelle date du Traité de paix du Trianon de 1920! Tensions slovaquo-hongroises", Le Soir, 26 août 2009, p. 16.

⁽²⁸⁾ C.J.U.E. 16 octobre 2012 (Hongrie c. République slovaque), C-364/10.

⁽²⁹⁾ F. Dopagne, "Statut de chef d'Etat et libre circulation dans l'Union européenne", Journal de droit européen 2013, p. 10.

directive 2004/38 n'imposaient à la République slovaque de garantir l'accès à son territoire au président de la Hongrie et que, dès lors, le premier grief du recours doit être rejeté comme étant non fondé".

La Cour de Justice justifie comme suit sa décision.

"D'une part, il est vrai que, conformément à l'article 21 (du) TFUE, la citoyenneté de l'Union confère à chaque citoyen de l'Union un droit fondamental et individuel de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, sous réserve des limitations et des restrictions fixées par les traités et des mesures adoptées en vue de leur application (...).

D'autre part, il importe de rappeler que le droit de l'Union doit être interprété à la lumière des règles pertinentes du droit international, ce droit faisant partie de l'ordre juridique de l'Union et liant les institutions de celle-ci (...).

En l'occurrence, il importe dès lors de vérifier si, comme le prétend la République slovaque, la circonstance que Monsieur Solyom, tout en étant citoyen de l'Union, revêtait, à l'époque des faits, les fonctions de chef de l'Etat hongrois, est susceptible de constituer une limitation, fondée sur le droit international, à l'application du droit de circulation que l'article 21 (du) TFUE lui confère.

A ces fins, il y a lieu de rappeler que, sur le fondement des règles coutumières de droit international général ainsi que de celles conventionnelles multilatérales, le chef d'Etat jouit dans les relations internationales d'un statut particulier qui implique, notamment, des privilèges et des immunités.

En particulier, l'article 1^{er} de la convention de New York du 14 décembre 1973 sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, déclare, notamment, que tout chef d'Etat, lorsqu'il se trouve sur le territoire d'un Etat étranger, jouit de cette protection.

Ainsi, la présence d'un chef d'Etat sur le territoire d'un autre Etat impose à ce dernier l'obligation de garantir la protection de la personne qui revêt cette fonction, et cela indépendamment du titre auquel son séjour est effectué.

Le statut du chef d'Etat présente donc une spécificité, découlant du fait qu'il est régi par le droit international, avec la conséquence que les comportements de celui-ci sur le plan international, telle sa présence à l'étranger, relèvent de ce droit, et notamment du droit des relations diplomatiques.

Une telle spécificité est de nature à distinguer la personne qui jouit de ce statut de tous les autres citoyens de l'Union, de sorte que l'accès de cette personne au territoire d'un autre Etat membre ne relève pas des mêmes conditions que celles applicables aux autres citoyens.

Il s'ensuit que la circonstance qu'un citoyen de l'Union exerce les fonctions de chef d'Etat est de nature à justifier une limitation, fondée sur le droit international, à l'exercice du droit de circulation que l'article 21 (du) TFUE lui confère.

(...)

Le recours est rejeté"⁽³⁰⁾.

B. - Le Kosovo.

20. La situation au Kosovo a donné lieu à de nombreux commentaires⁽³¹⁾ car le Kosovo est, me semble-t-il, l'exemple typique du démembrement d'Etat qui n'est pas nécessairement en droit international la solution miracle à tous les problèmes du territoire qui a fait sécession. En effet, le chemin semble encore long avant que ce nouvel Etat trouve pleinement sa place dans la communauté internationale et, compte tenu de l'opposition de la

⁽³⁰⁾ C.J.U.E. 16 octobre 2012 (Hongrie c. République slovaque), C-364/10, Sur le premier grief, Appréciation de la Cour, et Dispositif de l'arrêt.

⁽³¹⁾ Voir notamment L. Balmond, "Chronique des faits internationaux, 15 décembre – 15 mars, sous la direction de L. Balmond, Kosovo/Serbie, Référendum et candidature à l'Union européenne", Rev. gén. dr. internat. 2012, Tome 116, N° 2, pp. 382 et 383; A. Braem et B. Bilquin, "L'Union européenne au Kosovo et sa mission Etat de droit: entre voie diplomatique étroite et voix politique s'affirmant", Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège 2008/3, pp. 385 s.; O. Corten, "Déclarations unilatérales d'indépendance et reconnaissances prématurées: du Kosovo à l'Ossétie du sud et à l'Abkhazie", Rev. gén. dr. internat. 2008, Tome 112, N° 4, pp. 721 s.; P. d'Argent, "Kosovo: être ou ne pas être?", J.T. 2008, pp. 261 s.; M. Goodwin, "Van provincie via protectoraat naar staat? Kosovo en wat nu?", NJB (Nederlands Juristenblad), 26 november 2010, AFL 41, pag.'s 2638 e.a.; M. Koskenniemi, La politique du droit international, Collection CERDIN – Doctrine(s), Paris, Editions A. Pedone, 2007, pp. 145 s.; R. Yakemtchouk, "L'indépendance du Kosovo: quelles conséquences pour les Balkans et l'Europe?", Revue du Marché commun et de l'Union européenne, n° 517 avril 2008, pp. 213 s. Il y aurait aussi des commentaires intéressants à faire sur les problèmes de droit international public soulevés par la situation de l'Ossétie du sud et celle de l'Abkhazie mais ce Discours de rentrée a forcément des limites. Voir à ce sujet, par exemple, L. Balmond, "Chronique des faits internationaux, 15 juin – 15 septembre 2008, sous la direction de L. Balmond, Georgie/Russie, A propos de l'Ossétie du sud et l'Abkhazie", Rev. gén. dr. internat. 2008, Tome 112, N° 4, pp. 885 s.

Grèce, de l'Espagne, de la Slovaquie et de la Roumanie⁽³²⁾, le chemin vers une éventuelle intégration dans l'Union européenne paraît tout aussi lointain dans l'agenda.

Les circonstances de la déclaration d'indépendance du Kosovo et de ses suites sont connues. En bref, on se souvient que le Kosovo a déclaré unilatéralement son indépendance de la Serbie le 17 février 2008, qu'il n'est reconnu comme un Etat indépendant que par 91 Etats (situation octobre 2012) mais que, dans son Avis consultatif, rendu le 22 juillet 2010, la Cour Internationale de Justice a conclu (§ 122) que l'adoption de la déclaration d'indépendance du 17 février 2008 n'a violé ni le droit international général, ni la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité des Nations Unies, ni le cadre constitutionnel de la MINUK établi en vertu de cette résolution⁽³³⁾.

Dans son Avis consultatif précité, demandé par l'Assemblée générale des Nations Unies, la Cour Internationale de Justice fait toutefois aussi observer ce qui suit (§ 51): "En la présente espèce, la question posée par l'Assemblée générale est clairement formulée. C'est une question circonscrite et précise, visant à obtenir l'avis de la Cour sur la conformité ou la non-conformité de la déclaration d'indépendance du Kosovo au droit international. Cette question ne porte pas sur les conséquences juridiques de la déclaration en cause. En particulier, la Cour n'est pas priée de dire si le Kosovo a ou non accédé à la qualité d'Etat, ni de se prononcer sur la validité ou les effets juridiques de la reconnaissance du Kosovo comme Etat indépendant par certains Etats. (...). Dès lors, la Cour n'estime pas

(³²) La Roumanie redoute la quête d'identité de l'importante communauté hongroise qui vit en Transylvanie roumaine. Avec plus d'un million de citoyens d'origine magyare, la Roumanie est le pays limitrophe de la Hongrie qui compte le plus de Hongrois. L'enclave sicule, une région du centre de la Roumanie, à majorité hongroise, demande son autonomie territoriale et, depuis quelques années, les initiatives se multiplient pour essayer d'accélérer ce processus: Conseil national sicule, drapeau, hymne etc. Voir J. Mercier, "Roumanie. L'importante communauté hongroise est en quête d'identité. La Transylvanie rêve d'autonomie", *Le Soir*, 4 juin 2010, p. 16.

(³³) C.I.J., "Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, Avis consultatif", 22 juillet 2010, R.G. n° 141. Voir aussi, notamment, P. d'Argent, "Kosovo: vouloir être ne viole pas le droit international", *J.T.* 2011, pp. 2 s.; M. Dubuy, "Chronique de jurisprudence internationale sous la direction de P. Weckel, C.I.J., Avis consultatif du 22 juillet 2010, Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo", *Rev. gén. dr. internat.* 2010, Tome 114, N° 4, pp. 869 s.; P.M. Martin, "Une opération de déminage potentiellement explosive: l'avis de la Cour Internationale de Justice sur la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo", *D.H.* 18 novembre 2010 – n° 40, pp. 2658 s.; E. Suy en K. Wellens, "Het advies van het Internationaal Gerechtshof over de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo", *R.W.* 2010, pag. 's 556 e.a.; R. van Steenberghe et A. Claeys Bouúaert, "L'avis de la Cour Internationale de Justice sur la déclaration d'indépendance du Kosovo. Audace et retenue de la Cour au sujet d'une question controversée", *Rev. dr. intern. comp.* 2011/2, pp. 343 s.

nécessaire, pour répondre à la question de l'Assemblée générale, d'examiner le point de savoir si la déclaration d'indépendance a ou non conduit à la création d'un Etat, ou de se prononcer sur la valeur des actes de reconnaissance".

van Steenberghe et Claeys Bouúaert font même observer ceci: "La Cour n'a pas conclu, au terme de son analyse, que, parce qu'elle n'était pas interdite, la déclaration était conforme au droit international. Elle s'est limitée à affirmer que cette déclaration ne violait pas le droit international et a ainsi évité de formuler une conclusion qui laisserait penser qu'elle s'est également prononcée sur le volet permissif de la question". La Cour Internationale de Justice ne s'est donc pas prononcée sur un éventuel droit, pour reprendre les termes utilisés par van Steenberghe et Claeys Bouúaert, à "sécession-remède, c'est-à-dire (...) d'un éventuel droit pour des groupes vivant à l'intérieur du territoire d'un Etat à s'autodéterminer en faisant unilatéralement sécession dans l'hypothèse où ils se verraient refuser un accès réel au gouvernement pour assurer leur développement politique, économique, social et culturel"⁽³⁴⁾.

Sur le plan du droit international, une situation de blocage persiste donc, au moins partiellement, pour le Kosovo, même si la viabilité politique et institutionnelle du Kosovo est admise par certains⁽³⁵⁾.

21. Parmi les raisons qui poussent certains Etats à refuser de reconnaître l'indépendance du Kosovo, il y a vraisemblablement la crainte que la reconnaissance de cette indépendance encourage sur leur propre territoire les revendications séparatistes de minorités nationales.

Liridon Lika écrit: "La Chine (...) refuse de reconnaître le Kosovo tout en se positionnant plus discrètement comparé à la Russie, (alliée indéfectible de la Serbie), mais diverses raisons poussent Pékin à agir de la sorte, comme le problème des provinces sécessionnistes telles que Taiwan, le Tibet ou encore le Sin-Kiang musulman. Les cinq Etats membres de l'Union européenne, qui s'opposent à la reconnaissance de l'indépendance, justifient leurs positions par la crainte que celle-ci puisse encourager les revendications séparatistes des minorités nationales

⁽³⁴⁾ R. van Steenberghe et A. Claeys Bouúaert, "L'avis de la Cour Internationale de Justice sur la déclaration d'indépendance du Kosovo. Audace et retenue de la Cour au sujet d'une question controversée", Rev. dr. intern. comp. 2011/2, pp. 363 et 364.

⁽³⁵⁾ Voir L. Lika, "La consolidation internationale de l'indépendance du Kosovo: quelle est la viabilité de ce nouvel Etat?", Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège 2012/4, pp. 459 s., spécialement p. 511.

dans certaines parties de leurs territoires. C'est le cas avec les pays basques et la Catalogne en Espagne, les minorités ethniques hongroises en Roumanie et en Slovaquie, les minorités turque, albanaise et macédonienne en Grèce, et la question des Turcs situés dans la partie Nord de Chypre"⁽³⁶⁾.

22. Pour être aussi objectif que possible, il convient cependant de rappeler que les relations internationales ne sont pas le monopole des Etats souverains reconnus. La reconnaissance comme nation permet aussi l'établissement de telles relations⁽³⁷⁾. C'est le cas de Taïwan même s'il s'agit d'un démembrement d'Etat que je qualifierai de sui generis et même si, selon moi, le cas de Taïwan est un problème de représentation d'Etat plus qu'un problème de reconnaissance d'Etat.

Prenons un exemple concernant Taïwan. Dans un arrêt du 30 mars 2011, la Cour administrative d'appel de Paris a considéré "que non reconnu de jure par la France, (l')Etat (de la République de Chine) invoque à juste titre une reconnaissance de fait, qu'il serait illogique de lui refuser alors qu'il est jugé apte à se défendre devant un juge; (...) que la République de Chine, non reconnue par la République Française, constitue en fait un Etat souverain et indépendant auquel la courtoisie internationale impose qu'il ne soit pas porté atteinte"⁽³⁸⁾.

C. - L'Ouzbékistan, le Tadjikistan, le Kirghizistan, le Kazakhstan et le Turkménistan.

23. L'Ouzbékistan, le Tadjikistan, le Kirghizistan, le Kazakhstan et le Turkménistan sont d'anciennes républiques de l'URSS, indépendantes depuis 1991 lors du démembrement de l'URSS. Le Tadjikistan présente cette particularité que les premières années de son indépendance furent marquées par une guerre civile qui dura jusqu'en 1997, sans qu'aucun camp ne parvienne à l'emporter, et qui fit près de 50.000 morts. La paix, conclue sous l'égide des Nations Unies et de la Russie, consacra le pouvoir du Président du Parlement Emomalii Rahmon.

⁽³⁶⁾ L. Lika, "La consolidation internationale de l'indépendance du Kosovo: quelle est la viabilité de ce nouvel Etat?", Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège 2012/4, pp. 494 et 495.

⁽³⁷⁾ Voir P. Weckel, "Plaidoyer pour le processus d'indépendance du Kosovo, réponse à Olivier Corten", Rev. gén. dr. internat. 2009, Tome 113, N° 2, p. 270.

⁽³⁸⁾ Cour administrative d'appel de Paris 30 mars 2011, n° 10/18825, Rev. gén. dr. internat. 2012, Tome 116, N° 4, p. 922, note T. Fleury Graff.

La problématique des ressources en eau est capitale dans cette partie du monde mais il ne faut pas non plus négliger la problématique de la division non encore entièrement résolue de la mer Caspienne, liée aux ressources naturelles du plateau continental. A ce dernier point, s'ajoute encore celui de la tension entre l'Iran et certains Etats occidentaux, le spectre d'une intervention militaire de ces derniers en Iran effrayant les Etats riverains.

24. Passée en Ouzbékistan, la rivière Naryn devient le Syr-Daria, l'un des deux principaux fleuves nourriciers de l'Asie centrale. Le fleuve traverse ensuite une petite région au nord du Tadjikistan, avant de traverser à nouveau l'Ouzbékistan, puis de se jeter avec peine dans la mer d'Aral en traversant une grande région au sud du Kazakhstan. Ce fleuve est, avec l'Amou-Daria, qui coule au Tadjikistan et au Turkménistan mais qui ne parvient plus jusqu'à la mer d'Aral en Ouzbékistan, l'objet de litiges entre tous ces Etats, sans compter les graves problèmes écologiques que connaît la région. Les Etats s'accusent mutuellement d'être responsables de la situation en utilisant de façon égoïste le Syr-Daria et l'Amou-Daria.

Il ne m'appartient évidemment pas de prendre parti pour un Etat ou pour un autre Etat mais je ne peux m'empêcher de déplorer cette triste situation du bassin du lac d'Aral que se partagent le Kazakhstan, le Tadjikistan, le Kirghizistan, le Turkménistan et l'Ouzbékistan.

Le constat est là, quelles qu'en soient les causes: la mer d'Aral, lac d'eau salée, était encore alimentée, en 1960, par les puissants fleuves Amou-Daria et Syr-Daria. La mer d'Aral couvrait 68.000 km² et était la quatrième surface d'eau salée intérieure du monde. En 2000, cette superficie était réduite de moitié.

25. L'incertitude autour de la division de la mer Caspienne n'est pas davantage négligeable car elle est liée aux ressources pétrolières. La partie sud de la mer Caspienne fait l'objet de litiges depuis des années. Seuls la Russie et le Kazakhstan ont résolu le problème de leur frontière de façon bilatérale en 2002, en divisant le fond et en laissant les eaux pour un usage commun.

Pour les autres pays, les cartes regorgent de territoires contestés. Les ressources naturelles, en particulier les hydrocarbures en sont la raison principale. Azerbaïdjan,

Iran et Turkménistan cherchent chacun à s'assurer les conditions les plus favorables.

§ 4. - Le phénomène du démembrement d'Etat peut être accompagné d'une évolution législative qui prend du temps.

26. La quatrième constatation qui me paraît évidente est le fait que le phénomène du démembrement d'Etat peut être accompagné d'une évolution législative qui prend du temps.

Le droit administratif de la Fédération de Russie en est un exemple⁽³⁹⁾.

Dans le cadre des réformes administratives qui sont menées en Fédération de Russie, une attention particulière est portée aux normes qui fixent les règlements selon lesquels doivent être exécutés les fonctions de l'Etat et des collectivités locales ainsi que les services publics. Ces textes fixent les procédures qui doivent être suivies et contiennent la liste exclusive des documents qui peuvent être demandés aux citoyens comme aux organisations. Cependant, la perestroïka, la dislocation de l'URSS et la formation de la Fédération de Russie ont provoqué un regain d'intérêt pour les institutions, le droit constitutionnel et le droit civil, plus que pour le droit administratif.

Le nouveau droit administratif de la Fédération de Russie se rapproche aujourd'hui dans les grandes lignes de celui des pays d'Europe occidentale. L'activité juridique de l'administration se manifeste essentiellement par deux catégories d'actes: l'acte administratif unilatéral et le contrat. Les rapports entre la législation fédérale, la législation des sujets de la Fédération et le pouvoir réglementaire des exécutifs des sujets de la Fédération soulèvent des problèmes particuliers, notamment dans le domaine de la "compétence commune" (sovместnoe vedenie) de la Fédération et des sujets de la Fédération. D'une part, la législation "anticipée", c'est-à-dire les lois adoptées par les sujets de la Fédération dans des domaines ouverts à la compétence fédérale mais avant que

⁽³⁹⁾ Voir Les procédures administratives et le contrôle à la lumière de l'expérience européenne en France et en Russie, Sous la direction de T.I. Khabrieva et G. Marcou, Paris, Société de législation comparée, 2012, Collection de l'UMR de droit comparé de Paris (Université de Paris 1/CNRS-UMR 8103), Volume 26, 309 p. (Recension par J.F. Leclercq dans Rev. dr. intern. comp. 2013/2, pp. 261 s.). Sur l'évolution constitutionnelle de la Russie, voir P. Gélard, "L'actualité constitutionnelle en Russie, dans les Etats de la CEI et de l'Europe centrale et orientale et dans les pays toujours ou anciennement communistes (janvier – octobre 2009)", Revue française de Droit constitutionnel janvier 2010, n° 81, pp. 187 s.

celle-ci ne soit exercée, d'autre part, la modification de lois fédérales impliquant une mise en conformité des lois régionales, sont souvent sources de difficultés. La modification de la législation régionale intervient avec retard et de manière rétroactive, et il arrive parfois que le législateur régional ignore la modification de la législation fédérale. Le décret n° 314 du Président de la Fédération de Russie du 9 mars 2004 modifie les rapports entre le gouvernement et les ministres et renforce le rôle des ministres dans l'exercice du pouvoir réglementaire. Avant ce décret, les pouvoirs juridiques des ministres n'étaient pas spécifiquement définis. Une réglementation d'ensemble des procédures administratives reste, en revanche, absente. Le problème est que la législation russe se trouve dans un processus de modernisation qui entraîne des changements constants. De même, dans la doctrine du droit administratif russe, il n'y a, jusqu'à présent, pas de réponse précise à la question de savoir si les organes du pouvoir exécutif ont un pouvoir exclusif d'édicter des actes administratifs ou si de tels actes peuvent également émaner d'autres sujets exerçant certaines fonctions dans le domaine de l'administration publique. Ainsi, la Banque Centrale de Russie ne fait pas partie du système des organes fédéraux du pouvoir exécutif mais, en même temps, elle constitue un organe d'administration de l'Etat. Le pouvoir de suspendre temporairement un acte administratif n'appartient qu'aux autorités spécialement habilitées à cet effet: le Président de la Fédération de Russie, le Gouvernement de la Fédération de Russie, le procureur, le tribunal de droit commun, ainsi que l'organe qui est l'auteur de l'acte et l'organe supérieur.

On retiendra également qu'en Russie, la conception et la stratégie de développement du suivi juridique ont acquis une actualité particulière. Cela permet utilement de déterminer quelle est l'application réelle des lois et des autres actes juridiques compte tenu des procédures existantes. Dans le Code foncier, le Code d'urbanisme et d'autres dispositions, il existe des règles générales qui donnent lieu à des dispositions gouvernementales ou ministérielles concrètes sur le suivi de leur application dans les domaines du foncier, de l'eau, du budget et du travail par exemple. Des chercheurs étudient les corrélations entre l'évolution du secteur et l'application de la loi.

Aujourd'hui, en Fédération de Russie, la réforme administrative est, je l'ai dit, toujours en cours. Son principal objectif, outre la formation d'un système administratif efficace, est la création d'un système

entièrement nouveau de relations entre l'Etat, sous la forme des autorités administratives et de leurs fonctionnaires, d'une part, et le citoyen, la société civile, les entreprises, d'autre part. Notamment l'augmentation de la transparence des activités des autorités administratives reste une des tâches principales de la réforme administrative. La loi fédérale n° 210 du 27 juillet 2010 définit la notion, le système des services d'Etat et municipaux, elle établit les conditions de procédure de leur prestation, de l'exécution des fonctions de l'Etat et des collectivités locales, ainsi que les modalités des relations des organes exécutant ces fonctions avec les citoyens et les organisations, et notamment sous la forme électronique. Sur ce dernier point, la loi prévoit en effet le recours à la forme traditionnelle ainsi qu'à la forme électronique pour la prestation du service, et ladite loi est étroitement liée à la mise en œuvre du programme fédéral "Russie électronique" et orientée vers l'organisation de la fourniture de l'ensemble des services de l'Etat et des services municipaux en utilisant les moyens électroniques, à l'aide du portail unique des services d'Etat et municipaux, d'une carte électronique universelle pour les personnes physiques et d'autres moyens.

La législation russe en matière administrative ne prévoit pas, j'y ai fait allusion, un régime général de recours administratif mais un grand nombre de textes législatifs réglementent en détail dans des domaines précis les modalités du recours contre les actions ou l'inaction des autorités. D'autres recours existent aussi: le recours en justice, la saisine du Ministère public et la saisine du Défenseur pour les Droits de l'homme en Fédération de Russie.

De nos jours, on admet que des sujets de droit public puissent fournir des services privés et que des sujets de droit privé puissent poursuivre un but d'intérêt général. A la différence de pays de droit continental, dans la science juridique russe, c'est toutefois seulement après l'adoption de la Constitution de la Fédération de Russie de 1993 que sont apparus de véritables sujets de droit privé et les régimes juridiques correspondants. Du fait que, suivant la tradition soviétique, tout relevait de la compétence de différentes branches du pouvoir, ce sont certaines zones qui relèvent progressivement de celle des sujets de droit privé. L'un des buts de la politique de l'Etat visant à attirer les sujets de droit privé dans les activités de fourniture de services publics est d'améliorer la qualité de ces services et de répondre au

mieux aux intérêts des citoyens, mais des problèmes théoriques et pratiques ne sont pas encore résolus. Par exemple, la santé privée, placée à l'article 41, § 2, de la Constitution de la Fédération de Russie sur un pied d'égalité avec le système de la santé publique d'Etat et municipal, se trouve encore au stade embryonnaire.

§ 5. - Le phénomène de l'augmentation des cas vécus ou possibles de démembrement d'Etat a quelque chose de paradoxal.

27. Constitue ma cinquième et dernière constatation personnelle politique et juridique immédiate la constatation que le phénomène de l'augmentation des cas vécus ou possibles de démembrement d'Etat a quelque chose de paradoxal.

Qu'il soit président ou premier ministre de la Fédération de Russie, Monsieur Vladimir Poutine n'a, par exemple, jamais caché son souhait de créer une "Union eurasiatique" avec les anciennes républiques sœurs de la Russie⁽⁴⁰⁾.

Dès 1991, le président Poutine avait qualifié le démembrement de l'URSS de "plus grande catastrophe géopolitique du XX^{ème} siècle".

Son idée n'est pas de recréer l'Union soviétique sous une autre forme mais d'atteindre toutefois un niveau d'intégration plus élevé que les relations actuelles, lesquelles sont même parfois difficiles comme, par exemple, celles concernant les problèmes de gaz entre Moscou et Kiev. L'intégration devrait être construite sur de nouvelles valeurs politiques et économiques.

Pour le président Poutine, il s'agirait d'une union supranationale renforçant aussi les coopérations technologiques et militaires et coordonnant mieux les politiques étrangères.

Le cœur de cette nouvelle entité géopolitique serait l'union douanière mise en place entre la Russie, la Biélorussie et le Kazakhstan.

Section III. - Conclusion.

Monsieur le Premier président,

⁽⁴⁰⁾ Voir B. Quénelle, "Vladimir Poutine songe à refaire une URSS", Le Soir, 5 octobre 2011, p. 10; B. Quénelle, "Russie. Poutine boude Obama mais reçoit Loukachenko", Le Soir, 16 et 17 mai 2012, p. 12; voir aussi B. Quénelle, "Vladivostok, les deux visages de la Russie" et "Le show de Vladimir Poutine s'achève en apothéose", Le Soir, 8 et 9 septembre 2012, p. 13.

Mesdames, Messieurs,

28. J'ai intitulé ce Discours de rentrée: "Brèves considérations pratiques sur le démembrement d'Etat en droit international public".

"Brèves considérations" parce que je suis loin d'avoir épuisé ce sujet délicat, parce que j'admets que d'autres puissent se faire une opinion tout à fait différente de la mienne et parce que mon exposé n'a porté que sur certains aspects du droit international public.

"Considérations pratiques" parce que je n'ai pas examiné en profondeur la doctrine consacrée à ce sujet⁽⁴¹⁾. Par exemple, je n'ai pas examiné trois conventions internationales qui ne sont pas applicables en droit belge mais qui sont néanmoins importantes en la matière et qui, à elles seules, mériteraient de faire l'objet d'un autre Discours de rentrée: la Convention de Montevideo sur les droits et devoirs des Etats, signée à Montevideo le 26 décembre 1933⁽⁴²⁾, la Convention de Vienne sur la succession d'Etats en matière de traités, faite à Vienne le 23 août 1978⁽⁴³⁾, et la Convention de Vienne sur la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat, faite à Vienne le 8 avril 1983⁽⁴⁴⁾.

29. A la Saint-Nicolas 1987, mon épouse, Michèle, m'a offert un livre très intéressant qui venait de sortir de presse. Il s'agissait d'un livre écrit par Monsieur Mikhaïl Gorbatchev, publié en anglais, ayant pour titre "Perestroïka. New thinking for our Country and the World" et ensuite traduit en français.

Dans ce livre, Monsieur Gorbatchev, alors secrétaire général du comité central du parti communiste de l'Union soviétique, écrit (version en langue française): "Tirant parti de l'expérience soviétique, certains pays en vinrent à oublier leurs propres spécificités. Pis encore, une manière stéréotypée d'aborder les problèmes se vit gratifier d'un vernis idéologique par certains de nos théoriciens et de nos dirigeants particulièrement pragmatiques qui agissaient quasiment comme s'ils étaient les seuls détenteurs de la vérité. Sans prendre en

⁽⁴¹⁾ Voir notamment Démembrements d'Etats et délimitations territoriales: l'uti possidetis en question(s), Sous la direction de O. Corten, B. Delcourt, P. Klein et N. Levrat, Collection de droit international, Bruxelles, Bruylant – Editions de l'Université de Bruxelles, 1999.

⁽⁴²⁾ Montevideo Convention on the Rights and Duties of States, signed at Montevideo, 26 December 1933.

⁽⁴³⁾ Vienna Convention on succession of States in respect of treaties, done at Vienna, 23 August 1978.

⁽⁴⁴⁾ Vienna Convention on succession of States in respect of State property, archives and debts, done at Vienna, 8 April 1983.

considération la singularité des problèmes et les traits spécifiques des divers pays socialistes, ils en venaient parfois à afficher quelque défiance à l'égard de la manière qu'avaient ces pays d'aborder certains de leurs problèmes"⁽⁴⁵⁾.

Ce souci de Monsieur Gorbatchev d'atteindre un respect strict, dans les pratiques internationales, du droit des peuples à choisir les voies et les modalités de leur développement en toute indépendance, ne lui a pas valu que de la sympathie parmi les responsables politiques de l'URSS.

Dès 1990, certains responsables politiques se sont inquiétés de la perte d'influence, dans les différentes républiques de l'URSS, de celui qui, jusqu'alors, avait exercé le pouvoir véritable, c'est-à-dire le premier secrétaire du comité central du parti communiste de chacune de ces républiques.

En effet, le pluralisme de candidatures mis en œuvre pour la première fois en 1989, du moins de manière partielle, a, de manière peut-être inattendue, produit tous ses effets en 1990 à la faveur du renouvellement des soviets locaux (les assemblées territoriales et municipales) et des soviets suprêmes (les parlements) des quinze républiques formant l'URSS. Dans les soviets suprêmes de plusieurs républiques, les partisans de l'autonomie et de l'indépendance l'ont emporté.

Il a été reproché, par certains, en URSS, au président Gorbatchev de faire, par sa restructuration et ses concessions, le jeu des indépendantistes et, profitant de l'absence de l'intéressé qui passait ses vacances en Crimée, certains ont fomenté un putsch en août 1991. Leur tentative de marquer un coup d'arrêt a échoué en moins de trois jours, le rapport des forces politiques en a été bouleversé, Monsieur Gorbatchev en est sorti profondément affaibli et Monsieur Eltsine, dont on garde en mémoire l'image de lui juché sur un char pour résister aux putschistes, a renforcé son autorité et sa légitimité⁽⁴⁶⁾.

30. Face au développement du mouvement des revendications indépendantistes, le président Gorbatchev a tenté de

⁽⁴⁵⁾ M. Gorbatchev, Perestroïka. Vues neuves sur notre pays et le monde, Paris, Flammarion, 1987, p. 233.

⁽⁴⁶⁾ Voir H. Hamant, Démembrement de l'URSS et problèmes de succession d'Etats, Collection de droit international, Bruxelles, Bruylant – Editions de l'Université de Bruxelles, 2007, pp. 23, 24 et 25.

préserver l'URSS en essayant de l'aménager dans un sens confédéral⁽⁴⁷⁾.

La loi du 5 septembre 1991 a institué un Conseil d'Etat de l'URSS. Composé du président de l'URSS et des dirigeants suprêmes des républiques de l'Union, ce Conseil d'Etat de l'URSS avait pour objet de régler de manière concertée les questions de politique intérieure et extérieure touchant aux intérêts communs des républiques.

La loi du 5 septembre 1991 a également organisé un Comité économique interrépublicain. Formé de représentants des républiques sur une base paritaire, il était destiné à coordonner la direction de l'économie et la mise en œuvre des réformes économiques et de la politique sociale.

En novembre 1991, la plupart des ministères soviétiques ont été supprimés. Ont notamment subsisté le ministère de l'Intérieur, le ministère de la Défense, le ministère des Relations extérieures et un service interrépublicain pour la Sécurité.

La loi du 5 septembre 1991 a aussi remodelé le parlement de manière à assurer une meilleure représentation des républiques soviétiques.

Enfin, la même loi a prévu que les organes suprêmes du pouvoir d'Etat des républiques de l'Union avaient le droit de suspendre sur le territoire de la république l'effet des lois adoptées par le Soviet suprême de l'URSS dans le cas où ces lois étaient contraires à la constitution de la république.

Parallèlement a été décidée la création d'une Communauté économique ayant pour objet de permettre le maintien d'un espace économique commun avec les républiques qui se retireraient de l'URSS.

Une nouvelle version du projet de traité de l'Union reconnaissant un "Etat confédéral" a également été élaborée mais elle a avorté.

Le démembrement de l'URSS est finalement entré dans une phase effective et l'"Etat confédéral" n'a pas survécu; il était trop tard. Il est simplement resté en décembre 1991 une entité nouvelle dont les contours étaient vagues

⁽⁴⁷⁾ Voir H. Hamant, Démembrement de l'URSS et problèmes de succession d'Etats, Collection de droit international, Bruxelles, Bruylant – Editions de l'Université de Bruxelles, 2007, pp. 64, 65, 66, 67, 68, 69 et 76. Voir aussi supra, n° 7.

et qui ne devait en tout cas pas se substituer à l'URSS: la Communauté des Etats Indépendants.

31. Le démembrement d'Etat est, en droit international public, une réponse compliquée à un échec, ce qui, à mon avis, n'implique pas que le démembrement d'Etat soit nécessairement, en droit interne, un échec dans le cas de négociations internes préparatoires qui ont réussi. Mais le démembrement d'Etat est, en droit international public, une réponse à un échec car, ce qui est en cause, c'est l'impossibilité de l'Etat existant à maîtriser, devant la communauté internationale, la volonté séparatiste d'une ou de plusieurs de ses collectivités.

La question est donc aussi de savoir s'il n'y a vraiment aucune possibilité d'éviter une telle réponse à un échec, en organisant juridiquement suffisamment à temps une évolution constitutionnelle et législative vers uniquement plus d'autonomie des différentes collectivités composant l'Etat existant menacé de démembrement.

Cela dépend, au moins partiellement, de l'image qu'on se fait de l'autre⁽⁴⁸⁾.

Un proverbe de Patagonie dit: "La beauté n'est pas dans les choses mais dans les Yeux qui les regardent".

*

*

*

Le Conseiller honoraire André Simonet est décédé en octobre 2012.

Il n'a été en fonction à la Cour que quelques années mais malgré qu'il se fût expatrié depuis de nombreuses années, personne n'a oublié sa compétence et sa gentillesse. A aucun moment, les épreuves qu'il avait connues n'ont affecté cette dernière.

Un service à rendre ne lui pesait jamais, il l'accueillait toujours avec joie.

⁽⁴⁸⁾ La rédaction du Discours de rentrée a été, pour l'essentiel, terminée le 1^{er} mai 2013.

Le Président de section émérite Marguerite Charlier nous a quittés il y a peu dans la discrétion dont elle avait toujours fait preuve à la Cour. Cette grande dame, dans les deux sens du mot, laisse le souvenir d'une brillante intelligence, d'une finesse de raisonnement, d'une puissante force de travail et d'une grande amabilité. A celles et ceux qui, à la Cour, ont eu le privilège d'être parmi ses proches et qui appréciaient les conversations avec elle sur la littérature et la philosophie, elle expliquait sans détour ce qu'elle considérait comme une chance d'être issue d'une famille au confluent du catholicisme romain et du protestantisme.

Mais, eu égard à son attachement au Pouvoir judiciaire, le Président de section émérite Marguerite Charlier n'aurait pas voulu d'une poursuite des travaux de la Cour uniquement marquée par le souvenir.

Qu'il me soit donc aussi permis aujourd'hui de former des vœux pour la réussite de la gestion autonome des cours et tribunaux et de leurs parquets, challenge probable des mois et des années à venir.

Le fondateur d'une distillerie du TENNESSEE produisant un "WHISKEY" connu dans le monde disait: "Every day we make it, we'll make it the best we can".

Pour le Roi, je requiers qu'il plaise à la Cour poursuivre ses travaux au cours de l'année judiciaire qui commence.

SOMMAIRE

N^os

Section I. - Démembrement d'Etat et Modifications territoriales.	1
§ 1. - Un sujet délicat à aborder.	1
§ 2. - La complication juridique en droit international. L'exemple du démembrement de l'ancienne Union soviétique.	5
§ 3. - Les difficultés politiques pour la communauté internationale.	9
Section II. - Cinq constatations personnelles politiques et juridiques immédiates.	11
§ 1. - Le phénomène du démembrement d'Etat risque de se répandre même à l'Ouest.	11
A. - Le Québec.	11
B. - Le Groenland.	13
C. - L'Ecosse.	14
D. - La Catalogne.	15
§ 2. - Le phénomène du démembrement d'Etat ne contribue pas à la sécurité politique et juridique internationale.	16
§ 3. - Le phénomène du démembrement d'Etat n'est pas nécessairement la solution miracle à tous les problèmes de l'ancien Etat qui s'est modifié.	17
A. - La Slovaquie.	17
B. - Le Kosovo.	20
C. - L'Ouzbékistan, le Tadjikistan, le Kirghizistan, le Kazakhstan et le Turkménistan.	23
§ 4. - Le phénomène du démembrement d'Etat peut être accompagné d'une évolution législative qui prend du temps.	26
§ 5. - Le phénomène de l'augmentation des cas vécus ou possibles de démembrement d'Etat a quelque chose de paradoxal.	27
Section III. - Conclusion.	28